

Política **fiscal** para la *equidad*

2011
Memoria de Hacienda 2012



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Juan Carlos Echeverry
Ministro

Presidente de la República

Juan Manuel Santos Calderón

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Echeverry Garzón

Viceministro General

Germán Arce Zapata

Viceministra Técnica

Ana Fernanda Maiguashca Olano

Secretaria General

Diana Margarita Vivas Munar

Director General de Política Macroeconómica

Luis Fernando Mejía Alzate

Director General De Presupuesto Público Nacional

Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez

Directora General de Crédito Público y del Tesoro Nacional

María Fernanda Suárez Londoño

Directora General de Apoyo Fiscal

Ana Lucía Villa Arcila

Director General de Regulación Financiera

David Marcel Salamanca

Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social

Andrés Restrepo Montoya

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Memorias 2011-2012

ISBN: 978-958-9266-78-6

CONTENIDO

1. Introducción	9
1.1. La Meta: Reducir la pobreza y la desigualdad	13
1.1.1. La novedad en el manejo de la Hacienda Pública del gobierno Santos: política fiscal para la equidad y la estabilidad.....	13
1.2. Reformas fiscales para la equidad y la estabilidad	18
1.2.1. Sostenibilidad Fiscal	19
1.2.2 Regla fiscal.....	20
1.2.3 Sistema General de Regalías	22
1.2.4 Proyecto de Reforma Tributaria Estructural.....	25
1.3. Reformas para la competitividad y el empleo	27
1.3.1 Pague fácil Pague digital.....	27
1.3.2 Reformas tributarias para la generación de empleo, la formalización empresarial, el control y la competitividad	30
1.3.3 Asociaciones Público Privadas	32
1.3.4 Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación	33
1.3.5 Supérate.....	35
1.4. Locomotoras.....	39
1.4.1 Nuevos sectores basados en la innovación.....	40
1.4.2 Agropecuario y Desarrollo Rural	41
1.4.3 Vivienda y Ciudades Amables.....	41
1.4.4 Infraestructura de Transporte	42
1.4.5 Desarrollo minero y expansión energética	43
1.5. Logros económicos y sociales de los dos primeros años	43
1.6. Retos y desafíos de corto plazo	46
1.6.1 Contexto Internacional	46
1.6.2 Latinoamérica y Colombia en la región	51
1.6.3 Riesgos	54
2 Dirección General de Política Macroeconómica.....	57
2.1 Visión de Largo Plazo	59
2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	65
2.3 Riesgos y desafíos enfrentados	70

3	Dirección General de Regulación Financiera.....	73
3.1	Visión de Largo Plazo	75
3.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	76
3.3	Riesgos y desafíos enfrentados	88
4	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional	89
4.1	Visión de Largo Plazo	91
4.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	91
4.3	Riesgos y desafíos enfrentados	107
5	Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.....	111
5.1	Visión de Largo Plazo	113
5.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	113
5.3	Riesgos y desafíos enfrentados	118
6	Dirección General de Presupuesto Público Nacional	119
6.1	Visión de Largo Plazo	121
6.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	123
6.3	Riesgos y desafíos enfrentados	137
7	Dirección General de Apoyo Fiscal.....	139
7.1	Visión de Largo Plazo	141
7.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	141
7.3	Riesgos y desafíos enfrentados	151
8	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian –	157
8.1	Visión de Largo Plazo	159
8.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	159
8.3	Riesgos y desafíos enfrentados	165
9	ANEXO: Leyes aprobadas.....	169
	Ley 1483 de 2011	171
	Ley 1508 de 2012	173
	Ley 1509 de 2012	186
	Ley 1530 de 2012	188

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

1. POLÍTICA FISCAL PARA LA EQUIDAD

Diagrama 1.1. Estrategia económica del gobierno Santos 2010-2014	16
Diagrama 1.2. Logros económicos del 2011	44
Diagrama 1.3. Logros sociales del 2011	45
Gráfico 1.1. Curva de Lorenz antes y después de la creación del SGR	24
Gráfico 1.2. Filosofía de ahorro y desahorro de regalías	24
Gráfico 1.3. Clasificación mundial de desigualdad por países (Gini)	25
Gráfico 1.4. Cajeros automáticos (ATM) y puntos de pago en comercios	29
Gráfico 1.5. Pagos históricos anuales - sentencias y conciliaciones	33
Gráfico 1.6. Entidades con mayor participación en el pago presupuestal.....	34
Gráfico 1.7. Crecimiento de la deuda del sector público en la Zona Euro	46
Gráfico 1.8. Crecimiento trimestral en la Unión Europea	47
Gráfico 1.9. Crecimiento económico Estados Unidos	48
Gráfico 1.10. Depósitos bancarios Zona Euro.....	48
Gráfico 1.11. Crecimiento del PIB países asiáticos.....	49
Gráfico 1.12. Crecimiento económico promedio para Latinoamérica y el Caribe	50
Gráfico 1.13. Crecimiento del PIB en Latinoamérica y el Caribe	51
Gráfico 1.14. Evolución de la calificación de la deuda a largo plazo.....	52
Gráfico 1.15. Evolución de las tasas de inversión - según regiones (Porcentaje del PIB).....	53
Gráfico 1.16. Credit Default Swaps a 5 años - LATAM	53
Gráfico 1.17. Credit Default Swaps a 5 años	54
Cuadro 1.1. Ganadores Supérate con el Deporte	38
Cuadro 1.2. Incentivos Supérate con el Deporte.....	38
Cuadro 1.3. Metas Programa Supérate.....	39
Cuadro 1.4. Plan plurianual de inversiones 2011-2014 - locomotoras	40
Cuadro 1.5. Ejecución de compromisos del Presupuesto General de la Nación	40
Cuadro 1.6. Indicadores de avance de la locomotora: nuevos sectores basados en la innovación	41
Cuadro 1.7. Indicadores de avance de la locomotora: agropecuario y desarrollo rural	41
Cuadro 1.8. Indicadores de avance de la locomotora: vivienda y ciudades amables	42
Cuadro 1.9. Indicadores de avance de la locomotora: infraestructura de transporte	42
Cuadro 1.10. Indicadores de avance de la locomotora: desarrollo minero y expansión energética	43

2. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)

Diagrama 2.1. Locomotoras del crecimiento económico.....	60
Diagrama 2.2. Virtuosisimo de una política coherente.....	62
Diagrama 2.3. Nueva institucionalidad para el diseño de la política fiscal.....	63
Gráfico 2.1. Balance fiscal del SPC y del GNC (2012-2023).....	64
Gráfico 2.2. Deuda neta de activos del SPNF y del GNC (2012-2023).....	64
Gráfico 2.3. Resultado fiscal 2011: meta vs. cierre observado.....	66
Gráfico 2.4. Evolución del resultado fiscal del GNC 2010-2011.....	68
Gráfico 2.5. Esquema - Regla Fiscal.....	69
Cuadro 2.1. Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2011 vs. 2010).....	67

4. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL (DGCPTN)

Gráfica 4.1. Colocaciones de TES.....	93
Gráfica 4.2. Tenedores de TES 2011-2012.....	94
Gráfica 4.3. Perfil de Vencimientos Deuda Externa (USD millones)*.....	96
Gráfica 4.4. Curva Bonos Globales en USD.....	97
Gráfica 4.5. Montos contratados por destinación.....	98
Gráfica 4.6. Montos contratados por fuente de financiación.....	98
Gráfica 4.7. Créditos contratados con Banca Multilateral según sector.....	99
Gráfica 4.8. Disponibilidades de caja en pesos.....	101
Gráfica 4.9. Disponibilidades de caja en dólares.....	101
Gráfica 4.10. Composición Portafolio Recursos Propios y Fondos Administrados.....	102
Cuadro 4.1. Colocaciones de TES.....	92
Cuadro 4.2. Indicadores de perfil.....	93
Cuadro 4.3. Bonos aceptados.....	95
Cuadro 4.4. Bonos sujetos a recompra.....	96
Cuadro 4.5. Obligaciones contingentes.....	104
Cuadro 4.6. Bonos de contingencia.....	105

5. DIRECCIÓN DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (DRESS)

Cuadro 5.1. Aportes del Presupuesto General de la Nación para el Régimen Subsidiado 2012-2018.....	116
--	-----

6. DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL (DGPPN)

Cuadro 6.1. Presupuesto de gastos inicial 2011	127
Cuadro 6.2. Presupuesto de gastos definitivo 2011	128
Cuadro 6.3. Ejecución Presupuesto de Gastos 2011	130
Cuadro 6.4. Presupuesto de gastos inicial 2012	131
Cuadro 6.5. Modificaciones Presupuestales 2012	132
Cuadro 6.6. Presupuesto de gastos vigentes a mayo de 2012	132
Cuadro 6.7. Ejecución vigencia fiscal 2012 a mayo 2012	133
Cuadro 6.8. Distribución Sistema General de Regalías 2012	137
Tabla 6.1. Reglamentación del SGR 2011-2012 (a mayo)	136

7. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL (DAF)

Gráfico 7.1. Estimación resultados fiscales gobernaciones 2011	145
Gráfico 7.2. Estimación resultados fiscales alcaldías capitales 2011	146
Cuadro 7.1. Estimación balance fiscal gobernaciones y alcaldías capitales 2010- 2011	144
Cuadro 7.2: Ingresos tributarios de gobernaciones y alcaldías millones de pesos	147
Cuadro 7.3: Acciones de asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial adelantadas por el MHCP	148

8. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Gráfico 8.1: Comparativo recaudo junio 2010-mayo 2011 vs. junio 2011-mayo 2012 por tipo de impuesto	160
Cuadro 8.1: Recaudo bruto por tipo de impuesto, Junio de 2011-Mayo de 2012	161
Cuadro 8.2: Gestión Efectiva de Fiscalización Tributaria	163
Cuadro 8.3: Acciones de Control Tributario	164
Cuadro 8.4: Retención de Divisas - Entrada y Salida	165

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo previsto en el artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, se presenta ante el Congreso la Memoria de Hacienda correspondiente al periodo julio de 2011 a julio de 2012.

La gran novedad de la política fiscal del gobierno Santos es su objetivo central de generar equidad, al mismo tiempo que se garantiza la estabilidad de la economía. Tradicionalmente, la política fiscal se había centrado en el objetivo de la estabilidad, relegando a un segundo plano los grandes efectos redistributivos que se pueden obtener a través de un adecuado marco fiscal y tributario.

El gran obstáculo para lograr estos objetivos era la persistencia de instituciones deficientes que restringían el crecimiento económico, creando un círculo vicioso de pobreza y desigualdad. En esta dirección, la estrategia económica del gobierno está basada en un profundo cambio institucional que promueve el ahorro, la buena inversión y el buen gobierno. Esto, a través de reformas estructurales clave, la mayoría de ellas ya aprobadas, que permiten construir instituciones de calidad con el fin de promover la formalización laboral y empresarial, la confianza, la equidad social y la sostenibilidad fiscal.

En efecto, gracias al trabajo conjunto del Ejecutivo y el Legislativo, durante las dos pasadas legislaturas fue posible sacar adelante las reformas que le darán al país una institucionalidad fiscal de clase mundial, y que sentarán la base para el desarrollo equitativo del país.

Esta Memoria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta, en la primera sección, un resumen detallado de la estrategia económica de largo plazo, basada en el cambio institucional logrado durante los dos primeros años del gobierno Santos, y en el impulso a las "locomotoras" llamadas a liderar el crecimiento económico. Así mismo, hace un balance de los logros económicos y sociales del último año y un análisis de coyuntura, donde se presenta el contexto internacional y el posicionamiento económico del país en la región.

Las secciones subsiguientes presentan la visión de largo plazo, las tareas realizadas y logros alcanzados hasta el presente, así como los riesgos y desafíos enfrentados en cada una de las Direcciones que cumplen objetivos misionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el siguiente orden: Dirección General de Política Macroeconómica, Dirección General de Regulación Financiera, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, Dirección General de Presupuesto Público Nacional, Dirección General de Apoyo Fiscal y, por último la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–.

1 *Introducción*

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

1.1. LA META: REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

1.1.1 La novedad en el manejo de la Hacienda Pública del gobierno Santos: política fiscal para la equidad y la estabilidad.

Como se mencionó, la gran novedad de la política fiscal del gobierno Santos es su objetivo central de generar equidad, al mismo tiempo que se garantiza la estabilidad y el crecimiento de la economía. Anteriormente, se había dejado a un lado la importancia de un diseño óptimo de la política fiscal y tributaria como instrumentos para generar mayores niveles de riqueza y equidad.

Teniendo en cuenta la incidencia de la calidad de las instituciones en el crecimiento potencial de la economía, la gran responsabilidad que implica el buen manejo de la bonanza minero-energética y el rol fundamental de la política fiscal en la reducción de la desigualdad, el Gobierno Santos ha diseñado una novedosa política económica que se basa en tres pilares, a saber:

1. instituciones de calidad que promueven el ahorro, el buen gobierno y la buena inversión;
2. mecanismos para lograr la diversificación de la economía y;
3. impulso a los sectores locomotora como líderes de la creación de riqueza, que jalonan la dinámica de los demás sectores, altos creadores de empleo.

En primer lugar, el mayor obstáculo para lograr los objetivos de disminución de pobreza y desigualdad es la persistencia de instituciones deficientes que restringen el crecimiento económico. Basados en más de quince años de investigación, los Profesores Daron Acemoglu y James Robinson argumentan en su libro "*¿Por qué fracasan las naciones?*"¹ que el principal factor que impacta el crecimiento económico es la calidad de las instituciones. Según estos autores, las instituciones políticas y económicas de calidad incentivan la prosperidad y generan círculos virtuosos de crecimiento económico. Así mismo, las instituciones deficientes que crean pobreza y desigualdad generan círculos viciosos que las hacen perdurar en el tiempo condenando a los países a niveles bajos de crecimiento. Sin embargo, los autores también presentan casos exitosos de países que han logrado cambiar su trayectoria económica mediante la transformación de sus instituciones.

En efecto, los últimos veinte años en Colombia han sido testigos de un sinnúmero de instituciones influyentes, como la Corte Constitucional, que ha sido garante de los derechos y defensora de la redistribución del ingreso, la elección popular de alcaldes y las reformas constitucionales que dieron creación al Sistema General de Participaciones y de Regalías, así como la banca central independiente, instituciones que han promovido el seguimiento de las reglas, en contra del imperio de la discreción de élites regionales.

Dándole continuidad a este proceso, la agenda económica del actual gobierno está construida sobre sólidas bases analíticas, y se basa en el convencimiento de que Colombia puede incrementar sostenidamente

¹ Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012) "*Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty*", Crown Business.

su productividad a lo largo de las próximas décadas. La tarea actual es, entonces, superar los cuellos de botella que limitan el desarrollo de largo plazo: el aislamiento geográfico de muchas de nuestras regiones demanda a gritos mejor infraestructura. Así mismo, mejor educación, innovación y tecnificación nos permitirán acceder a los mercados más exigentes, con productos sofisticados, compitiendo en muchos bienes y servicios con lo mejor del mundo. De otro lado, las dos últimas décadas han dejado posibilidades inexploradas en la agricultura y la vivienda. Esa es la verdadera lógica detrás de las locomotoras propuestas por el presidente Santos, tarea esencial de la presente década. Las reformas propuestas por el gobierno Santos y aprobadas por el Congreso de la República, apuntan entonces a que Colombia haga un cambio cualitativo en sus instituciones y dé un salto a niveles de crecimiento más altos y sostenidos, de tal forma que se beneficie primordialmente a la población más vulnerable, mejorando así los niveles de equidad del país.

En segundo lugar, la economía colombiana al igual que la de América Latina, atraviesa una bonanza minero-energética fundamentada tanto en el aumento observado y esperado de la producción de petróleo, carbón y otros minerales, como de sus precios internacionales. Esta es una situación que debe manejarse adecuadamente para evitar desencadenar una crisis como la vivida a finales del siglo pasado. En efecto, a principios de los años noventa, concomitante con una bonanza petrolera, se dio un boom de consumo tanto en el sector privado como en el público que llevó a una importante acumulación de deudas en actores familiares, corporativos y gubernamentales. Esta situación estuvo motivada en buena medida por la bonanza petrolera derivada de los hallazgos de los campos de Cusiana y Caño Limón, que dio a la economía y al gobierno en particular, un acceso casi ilimitado al crédito. El gobierno aumentó su gasto financiándolo con deuda y direccionándolo a destinos de baja rentabilidad. En efecto, el problema radicó tanto en el aumento del gasto como en la calidad del mismo. Los ingresos producto de recursos no renovables son, por definición, transitorios, razón por la cual deben ser direccionados a inversión de calidad, que genere riqueza que perdure en el tiempo y que, por lo tanto, permita aumentar el crecimiento económico del país en el largo plazo.

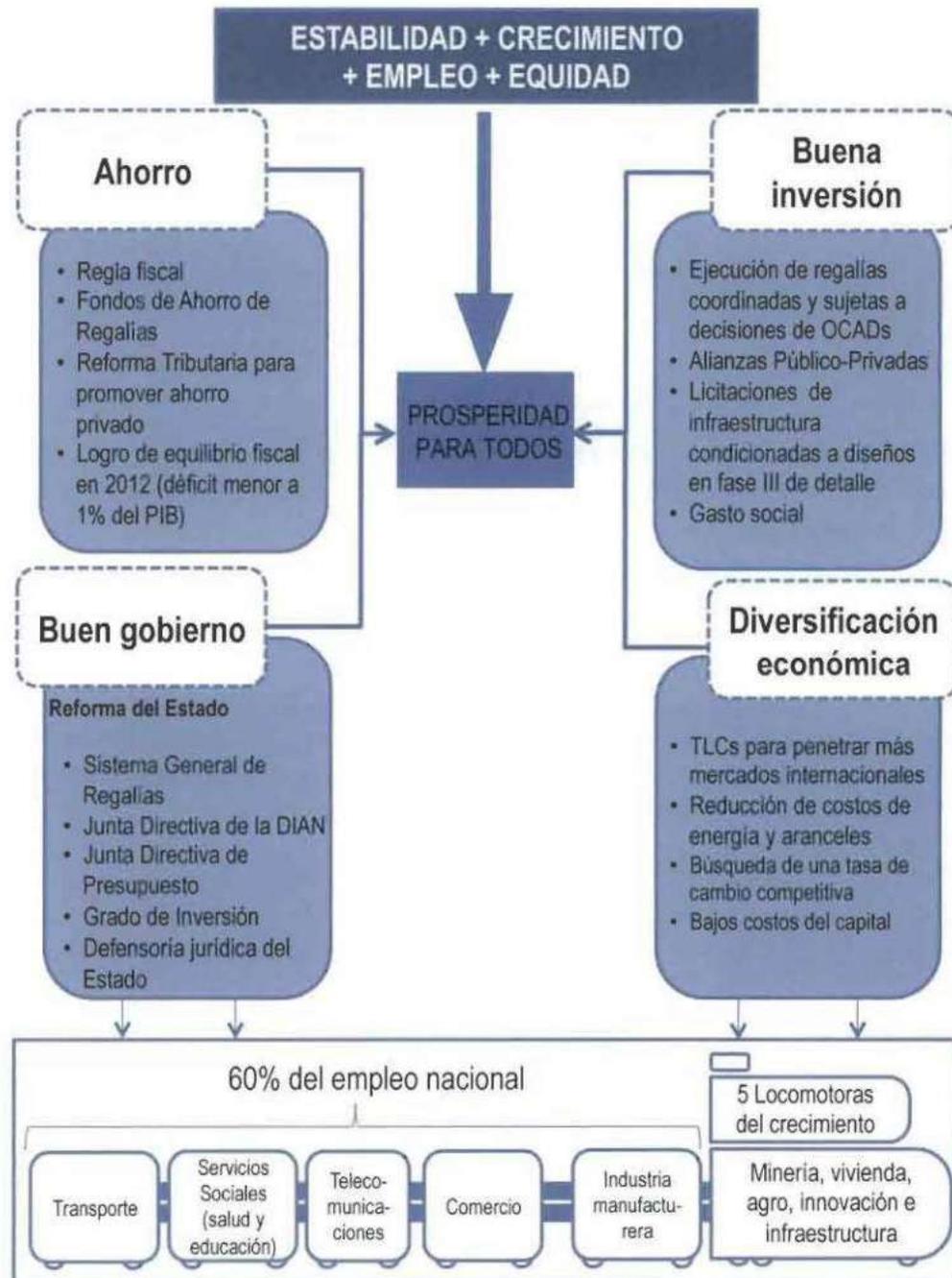
Finalmente, el documento "Desigualdad de Ingresos y Política Fiscal"² del Fondo Monetario Internacional (FMI) argumenta que en la última década la desigualdad ha aumentado en muchos de los países en desarrollo e incluso en algunas de las economías avanzadas. Este documento expone que la política impositiva y de gasto debe mantener los efectos redistributivos de la política fiscal y apoyar la eficiencia económica. Según los autores, los países emergentes deben hacer esfuerzos direccionados a reducir las oportunidades de evasión y elusión de impuestos, aumentar la progresividad del impuesto al ingreso y tener una política de gasto más eficiente y equitativa que logre focalizar acertadamente a la población más pobre y expandir gradualmente los sistemas de seguridad social. Adicionalmente, combatir la apreciación substancial del tipo de cambio que resta competitividad a otros sectores transables de la economía, con consecuencias nocivas sobre el empleo y la diversificación de la economía, fenómeno conocido como "enfermedad Holandesa".

Este análisis justifica la estrategia del gobierno colombiano de implementar cambios institucionales estructurales con el fin de crear un círculo virtuoso que lleve al país a manejar de la forma más responsable la bonanza minero-energética y aumentar su crecimiento potencial, y que evite incurrir en el círculo vicioso ya experimentado en la crisis de final de siglo.

Como se resume en el Diagrama 1.1, esta estrategia se basa en crear las condiciones necesarias para que la bonanza minero-energética se traduzca en mayor estabilidad, crecimiento, empleo y equidad. Como se mencionó, la estrategia económica se fundamenta en generar más ahorro, buen gobierno de los recursos y buena calidad de la inversión; diversificar la economía para evitar la enfermedad holandesa; y finalmente, impulsar los sectores locomotoras que jalonarán el crecimiento del resto de sectores de la economía a través de los encadenamientos productivos. El aumento en el empleo y en los ingresos familiares permitirá un nuevo ciclo virtuoso de ascenso social, creación de trabajadores y clase media, y demanda al aparato productivo.

En primer lugar, el gobierno busca promover el ahorro público y privado a través de cambios institucionales profundos como los establecidos por la Ley de Regla Fiscal, el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) y el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria Estructural. En materia de ahorro, la Regla Fiscal creó el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica el cual ahorrará los superávit totales del Gobierno Nacional Central. Estos recursos y sus rendimientos financieros podrán ser utilizados para amortizar deuda pública, atender eventos extraordinarios que afecten la estabilidad macroeconómica y financiar gasto contracíclico cuando éste sea necesario. Por su parte, el SGR creó el Fondo de Ahorro y Estabilización, cuya principal función será disminuir la volatilidad de los ingresos y la inversión financiada con regalías. Este fondo ahorrará recursos en épocas de crecimiento de dicho ingreso y permitirá la desacumulación de recursos en épocas de caídas del ingreso, ya sea por reducciones en la producción o caídas de los precios internacionales. Por último, la reforma tributaria de 2010 y la reforma de la DIAN han permitido aumentar substancialmente el recaudo, generando un aumento de la inversión pública al tiempo que se logra el equilibrio fiscal, éste último entendido como un déficit público consolidado inferior al uno por ciento del Producto Interno Bruto. El Proyecto de Ley Tributaria busca promover el ahorro privado tanto de las empresas como de los individuos. Por un lado, se incentiva a las empresas a reinvertir sus utilidades en lugar de repartir dividendos y por otro, se aumentará el ingreso disponible de las personas lo que se espera se traduzca en mayores niveles de ahorro.

Diagrama 1.1. Estrategia económica del gobierno Santos 2010-2014



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En segundo lugar, el gobierno busca impulsar la buena inversión a través de un nuevo marco normativo para promover la eficiencia y la calidad de formación de capital físico y humano a través de las Asociaciones Público Privadas. De esta manera se incentiva al sector privado a participar en el desarrollo de los grandes proyectos de infraestructura y en la provisión de infraestructura pública en sectores como educación, salud, justicia, defensa y edificaciones públicas, donde hasta ahora la participación privada ha sido escasa.

El gobierno ha establecido que un prerequisite para abrir la licitación de proyectos de infraestructura será que los estudios y diseños se encuentren en fase III con el detalle suficiente para minimizar los riesgos y sobrecostos, derivados del desconocer las necesidades y los costos unitarios realistas para el buen desarrollo y culminación de las obras.

Por último, el SGR tiene un componente que mejorará la calidad de la inversión al crear los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs) o "Triángulos de Buen Gobierno", que son nuevos espacios de coordinación entre los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal, para concertar los proyectos de inversión que involucran diferentes regiones del país, logrando así una mayor eficiencia en la formulación y ejecución de los proyectos de inversión.

El objetivo de buen gobierno fue desarrollado en la Reforma de Regalías y en Ley 1444 de 2011, mediante la cual el Congreso de la República le otorgó al presidente facultades extraordinarias para reformar el estado. En el Sector Hacienda, los cambios más importantes en materia de modernización del estado fueron la creación del Comité Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)³, el Inspector Tributario, la adscripción de Coljugos y la creación de la Agencia para la Defensa Judicial de la Nación⁴.

El Comité Directivo de la DIAN responde a la necesidad de darle a la DIAN un esquema de gobierno corporativo que le permita asegurar una visión estratégica y un seguimiento de expertos, eficacia, eficiencia e integridad de su gestión. Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evalúa la creación de un Comité Directivo para el manejo del de Presupuesto Nacional el cual se busca, al igual que el de la DIAN, asegurar la eficacia, eficiencia e integridad de la gestión en el manejo de los recursos públicos.

Por otro lado, esta Ley creó la Agencia para la Defensa Judicial de la Nación (ADJN) en la cual el Ministerio de Hacienda cumplirá dos roles fundamentales: (i) hará parte de su gobierno corporativo e (ii) intervendrá en el cumplimiento de las funciones de la Agencia que están relacionadas con los efectos fiscales de la defensa judicial.

El buen gobierno sobre las finanzas públicas será promovido gracias al Acto Legislativo de sostenibilidad fiscal que constituye un nuevo esquema institucional en el cual se abre un espacio de diálogo entre el gobierno, el Congreso de la República y las Altas Cortes con el objetivo conjunto de asegurar la provisión estable de bienes y servicios públicos en el largo plazo. Finalmente, como se mencionó, el SGR creó una nueva institucionalidad en la que los tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal) coordinan sus acciones y planean el uso probo y eficiente de las regalías.

³ Decreto 4171 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

⁴ Ley 1444 de 2011.

Un elemento esencial de buen gobierno fue el pacto establecido con el Congreso en el cual Hacienda se compromete a no aplazar gasto aprobado en el presupuesto, pero el Congreso de la República acepta aprobar presupuestos realistas. Se abandonó, con esto, una reiterada práctica de aprobar presupuestos exageradamente generosos como resultado del trámite en el Congreso, para luego proceder a congelar substanciales partidas al inicio de la vigencia fiscal. Esta práctica le ha dado transparencia y realismo al presupuesto y ha solidificado la confianza entre el legislativo y el ejecutivo en el proceso de aprobación presupuestal.

Otra práctica que viene desde el Ministro Carrasquilla, y que se ha mantenido por seis vigencias, es evitar adiciones presupuestales. De nuevo, esto lleva a que desde la elaboración del presupuesto los ministerios del gasto incluyan todas sus aspiraciones y haya una conformación realista y seria del presupuesto de la nación.

Un resultado virtuoso de este "pacto fiscal" entre el ejecutivo y el legislativo, consistente en no-aplazamientos y no-adiciones, ha sido que el sobrecrédito que alcance la DIAN durante cada vigencia se traduzca en reducción efectiva y adicional del déficit fiscal. Por este pacto se espera que al finalizar el 2012 se logre una reducción del déficit del Gobierno Central alcanzando la meta originalmente contemplada para 2014, de lo cual me siento orgulloso.

Pasando a las políticas implementadas para evitar posibles pérdidas de competitividad debido a la bonanza minero-energética, el gobierno ha promovido la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC)⁵ con el objeto de penetrar nuevos mercados y diversificar los productos exportados. Así mismo, redujo aranceles, bajó el precio de la energía y combatió fuertemente la apreciación.

Finalmente, el Gobierno ha enfocado sus esfuerzos en impulsar los sectores locomotora del crecimiento, con capacidad de liderar el resto de la economía. Es así, como se crean las bases para que otros sectores como el comercio, las telecomunicaciones, los servicios sociales, el transporte, la manufactura y la banca, que generan el 60% de los empleos, aumenten sus volúmenes de negocios y demanden más empleo.

En resumen, para lograr la prosperidad para todos, a través de crear empleo, disminuir la pobreza y la desigualdad, se necesita un Gobierno fiscalmente responsable, un ambiente de negocios amigable y unos incentivos al sector privado alineados correctamente. Como se presentó, la estrategia económica del gobierno está basada en un profundo cambio institucional que promueva el ahorro, la buena inversión y el buen gobierno. Esto a través de reformas estructurales clave que construyen instituciones de calidad con el fin de promover la sostenibilidad fiscal, la formalización laboral y empresarial, la competitividad, la confianza y la equidad social. Estas reformas institucionales se detallan a continuación.

1.2. REFORMAS FISCALES PARA LA EQUIDAD Y LA ESTABILIDAD

En primer lugar, se encuentran las reformas tendientes a consolidar la sostenibilidad fiscal, la reducción de la deuda en el largo plazo y darle herramientas al Ejecutivo para implementar políticas fiscales contracíclicas efectivas que permitan afrontar de la mejor manera los choques negativos y transformar el manejo, uso y distribución de la regalías: El Acto Legislativo 3 de 2011, *por el cual se establece el principio*

de sostenibilidad fiscal; la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal; el Acto Legislativo 5 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, y la Ley 1530 de 2012, por la cual se Regula la Organización y Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

1.2.1. Sostenibilidad fiscal

El Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal incorpora en la Constitución Política la sostenibilidad de las finanzas públicas como un principio a tener en cuenta por todas las ramas y organismos del Estado, de manera que en todo momento del tiempo, los gastos planeados u ordenados no pongan en riesgo la financiación de programas y de obligaciones del sector público en el mediano plazo.

Este Acto Legislativo reconoce las limitaciones presupuestales que enfrenta el Estado, y busca armonizar su capacidad de gasto con dichas restricciones, sean estructurales o se encuentren relacionadas con el ciclo económico.

La sostenibilidad fiscal promueve la estabilidad del entorno macroeconómico, tal como se ha aprendido en ciclos económicos anteriores, tanto en Colombia como a nivel internacional. De esta manera, el Acto Legislativo brinda las herramientas para un diseño de política que proteja el ingreso y el empleo, en particular de los más pobres, que son los más vulnerables ante las fluctuaciones de la actividad económica.

Adicionalmente, el Acto legislativo establece dos aspectos importantes: i) el Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida una sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, en el cual se establece la estrategia para su cumplimiento, consistente con la sostenibilidad fiscal, sin que afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales; ii) se establece que ninguna autoridad administrativa podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales.

En efecto, la Corte Constitucional declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011 "*por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal*" declarando que este principio no es un fin constitucional en sí mismo, sino un instrumento que permite al Gobierno alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho. En efecto, la Corte declaró que este acto legislativo contiene diversas cautelas, unívocamente dirigidas a determinar que el criterio de sostenibilidad fiscal es un instrumento subordinado al logro de los fines propios del Estado Social y Democrático de Derecho, entre los que encuentra en lugar central la protección de los derechos fundamentales.

Así mismo, la Corte Constitucional expuso que el *incidente de impacto fiscal*, consiste en un procedimiento de índole constitucional, dirigido a permitir que los Ministros del Gobierno o el Procurador General de la Nación expresen ante las Altas Cortes las explicaciones acerca de la afectación que se evidencie a la sostenibilidad fiscal. La Corte consideró que el trámite del incidente de impacto fiscal constituye un escenario de interlocución que no desvirtúa la separación de poderes y precisó que el incidente no obliga a adoptar una decisión particular en algún sentido. Lo obligatorio es el trámite del incidente, en las condiciones fijadas en la Constitución y la Corte correspondiente tiene la competencia para evaluar si modifica, modula o difiere los efectos de su decisión.

Así las cosas, el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal creó un nuevo escenario institucional en el cual las Altas Cortes y el Gobierno unirán esfuerzos para garantizar en el largo plazo la provisión estable de bienes

y servicios. En efecto, esta reforma institucional da respuesta a una problemática que venía presentándose repetidamente. Si bien la planeación económica es responsabilidad del Ejecutivo, las Ramas Legislativa y Judicial tienen la capacidad de generar obligaciones a cargo del Presupuesto Nacional. En varias ocasiones las decisiones tomadas por la Rama Judicial no tomaban en cuenta la planeación económica intertemporal que garantiza la sostenibilidad fiscal y a su vez la provisión de bienes y servicios en el largo plazo. Como se expone en el libro "Las claves del futuro: Economía y conflicto en Colombia"⁶ la política fiscal no solo incorpora el enfoque económico basado en la sostenibilidad de largo plazo, sino también debe tener en cuenta el proceso de toma de decisiones políticas y judiciales.

Por esto, se hizo indispensable crear un espacio de comunicación entre los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones que afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas. El espacio de coordinación y diálogo entre los poderes públicos, creado por el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal, permitirá que los derechos constitucionales que las tres ramas del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) buscan conservar, sean alcanzados en el largo plazo mediante la planeación de la provisión de servicios públicos nuevos así como el mantenimiento de aquellos que ya presta el Estado.

En síntesis, en la medida en la que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos. De allí entonces la importancia de poder contar con un marco de sostenibilidad fiscal que ofrezca a los agentes económicos, tanto públicos como privados, un ambiente propicio para la inversión y la generación de empleo.

1.2.2. Regla fiscal

Por su parte, la Ley 1473 de 2011 establece una regla fiscal cuantitativa sobre el balance estructural del Gobierno Nacional Central (GNC). Con esta norma se busca asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo y permitir el desarrollo de una política fiscal contracíclica que facilite el proceso de estabilización macroeconómica. Así mismo, este instrumento promueve la disciplina fiscal en el manejo de las finanzas públicas y fortalece el marco institucional sobre transparencia y responsabilidad fiscal que estableció la Ley 819 de 2003.

De acuerdo con la Ley de Regla Fiscal, el balance estructural corresponde a la diferencia entre los ingresos y los gastos del Gobierno, una vez descontado el componente cíclico atribuible a la actividad económica y al sector minero-energético. Esto permite valorar la situación fiscal del gobierno considerando únicamente los componentes permanentes de los ingresos y de los gastos. Por otra parte, la regla fiscal debe estar contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto General de la Nación deben mantener la coherencia con la regla fiscal.

La Ley de Regla Fiscal establece una meta de déficit estructural que no supere el 1% del PIB para el Gobierno Nacional Central hacia el año 2022, con metas intermedias de déficit estructural de 2.3% del PIB o menos en el año 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y 1.0% del PIB o menos en 2022. Además, el Gobierno debe garantizar una senda decreciente del déficit estructural durante este periodo.

La ley prevé la ejecución de una política de gasto contracíclico cuando el crecimiento esperado de la economía sea inferior en dos o más puntos porcentuales respecto a la tasa de crecimiento económico de largo plazo y se observe una brecha del producto negativa. En este caso, el Gobierno podrá aumentar transitoriamente el gasto hasta un 20% de la brecha negativa del producto proyectada, con el fin de ofrecer un estímulo de demanda que ayude a que la economía retorne a su senda de largo plazo.

En este contexto, se deberán revisar anualmente los dos criterios mencionados anteriormente, para establecer los recursos destinados para gasto contracíclico. Adicionalmente, el Confis determinará el monto y el período de desmonte del gasto contracíclico, teniendo en cuenta la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general. En particular, se establece un período de desmonte de gasto contracíclico de dos años, para lo cual se requiere que en el primer año de dicho período el crecimiento real del PIB debe ser igual o superior al crecimiento real de largo plazo.

El cumplimiento de las metas establecidas en la regla fiscal se evaluará a través de un informe que el Gobierno Nacional debe presentar en el mes de junio de cada año ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República con los resultados del año inmediatamente anterior, el cual se presentará simultáneamente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En caso de incumplimiento, el Gobierno debe explicar detalladamente las razones que impidieron el logro de la meta y al mismo tiempo debe señalar los ajustes necesarios para asegurar el cumplimiento de la misma.

La ley crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, como una cuenta sin personería jurídica, cuya administración se delega al Banco de la República, y que tiene como objeto la estabilidad macroeconómica y fiscal del país. Los recursos del Fondo provienen de los superávits totales del GNC, los rendimientos que obtenga y los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional. Los recursos del Fondo se invertirán en el exterior y solo se pueden destinar a la amortización de la deuda pública, a la atención de eventos extraordinarios que afecten la estabilidad macroeconómica del país y a la financiación de una política de gasto contracíclica.

Por último, en el caso de eventos extraordinarios, tales como Estados de Excepción, situaciones de desastre o de catástrofes naturales, siempre que afecten de manera grave la economía nacional, el Gobierno Nacional podrá suspender transitoriamente la aplicación de la regla fiscal. Igualmente, podrá suspender su aplicación ante una situación grave que comprometa la estabilidad macroeconómica del país, todo ello, previo concepto del CONFIS y el aval del Comité Consultivo para la regla fiscal.

La estabilización del gasto público a través de la regla fiscal será fundamental para consolidar la sostenibilidad de la deuda pública y fortalecer la credibilidad de las autoridades económicas ante el público y los inversionistas locales y extranjeros. Estas condiciones reducen la vulnerabilidad de la actividad económica a las fluctuaciones del ciclo, promueven la transparencia del manejo de los recursos públicos y conducen a una mejoría en las condiciones de financiamiento del Gobierno.

El mecanismo de ahorro propuesto por la regla fiscal para el Gobierno Nacional se complementa con el ahorro de recursos excedentarios de regalías por parte de las entidades territoriales. Como se mencionó, la regla fiscal establece dos fuentes de ahorro, los ingresos superiores a los estructurales derivados de los ciclos económicos expansivos y los recursos que perciba el Gobierno en las épocas de bonanza minero-

energética. Así mismo, el nuevo Sistema General de Regalías establece que en épocas de bonanza las entidades del nivel subnacional ahorrarán parte de los recursos de regalías.

1.2.3. Sistema General de Regalías

El Acto Legislativo 5 de 2011 creó del Sistema General de Regalías, esta reforma distribuye de manera más equitativa los recursos generados por la explotación de recursos naturales no renovables en Colombia, genera mecanismos de ahorro de dichos recursos, garantiza su manejo probo por parte de las autoridades y fortalece la competitividad regional.

En primer lugar, la reforma al sistema de regalías es una reforma a su distribución entre regiones, pues en la actualidad más del 80% de las regalías directas se destina a regiones con menos del 20% de la población del país. Las regiones continuarán siendo las beneficiarias de la totalidad de los recursos de regalías, si bien distribuidas de una manera más equitativa al 100% de la población. En ningún caso el Gobierno Nacional financiará su gasto con cargo a regalías, ni dispondrá de dichos recursos por canal alguno. Por esta razón, en el Proyecto de Acto Legislativo se propone que las regalías no hagan parte del Presupuesto General de la Nación, aunque se propondrá, en la ley que las regula, que ellas se administren con criterio presupuestal el cual deberá ser presentado y aprobado en el Congreso.

El Sistema General de Regalías (SGR) propuesto tendrá seis componentes: el Ahorro Pensional Territorial, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Ahorro y Estabilización, la Participación de Productores, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional.

El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación estará destinado a fortalecer la competitividad de las regiones, a través de proyectos que fomenten la infraestructura y el capital humano que contribuyan en la transformación de la estructura productiva del país, al tiempo que acerquen dicha inversión a los estándares de economías más desarrolladas. Este fondo recibirá 10% de los recursos del SGR anualmente.

El ahorro pensional territorial también recibirá un porcentaje fijo (10%) del ingreso anual por regalías, con el fin de continuar con el esfuerzo iniciado en 2002 para provisionar el pasivo pensional de las entidades territoriales que, a diciembre de 2010, alcanza \$95 billones, y de los cuales en el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) se encuentra cubierto el 28%.

El Fondo de Ahorro y Estabilización constituye el principal mecanismo del sistema de regalías para promover la estabilidad fiscal y macroeconómica. Tiene como función disminuir la volatilidad de los ingresos por regalías, al acumular recursos en épocas de crecimiento de dicho ingreso, y permitir su desacumulación en épocas en que, ya sea por reducciones en la producción o por la caída de precios internacionales, las regalías caigan por debajo de su tendencia de mediano plazo. Esto permitirá que los proyectos regionales amparados en regalías no se sometan a ajustes bruscos cuando los ingresos por la explotación de recursos minero-energéticos disminuyan.

La Participación Directa de Productores destinará recursos exclusivamente a las regiones productoras y a los puertos marítimos y fluviales de los recursos naturales no renovables. Esto garantiza un tratamiento preferencial a dichas regiones, pues serán las únicas que participen de la totalidad de los componentes del Sistema General de Regalías.

El Fondo de Desarrollo Regional es una de las herramientas clave en la promoción de equidad regional y social a través de las regalías, que serán distribuidas entre todas las regiones del país a través de este

componente. Dicha distribución se realizará de manera que las zonas más pobres, con mayor población, mayor eficiencia fiscal y menor calidad de vida, reciban más recursos.

Finalmente, el Fondo de Compensación Regional seguirá los mismos criterios que el Fondo de Desarrollo, pero se enfocará en la periferia colombiana, que concentra una parte desproporcionada de la pobreza del país. De esta manera, las zonas costaneras y fronterizas del país tendrán la prioridad en la recepción de estos recursos durante 30 años, en los que se espera que sus indicadores de calidad de vida converjan hacia el promedio nacional.

El SGR no solo implicó un cambio institucional importante en materia de equidad, transparencia, impacto regional y estabilización de ingresos, sino que significa un profundo cambio institucional en materia del funcionamiento del Estado colombiano.

Por un lado, el SGR crea un nuevo escenario de diálogo y concertación entre el Gobierno nacional y las diferentes entidades territoriales y, por otro, impulsa la asociación de entidades territoriales en proyectos que atiendan necesidades comunes, evitando la duplicidad de esfuerzos y explotando rendimientos de escala en la ejecución de proyectos de impacto regional, que trasciendan la división política de municipios, distritos y departamentos.

La Ley 1530 de 2012 establece que todos los proyectos que se financien con recursos del Sistema General de Regalías deberán ser aprobados por un órgano colegiado de administración y decisión (OCAD).

De manera General los OCAD estarán compuestos por tres representantes de los tres niveles de Gobierno, uno del nivel departamental, otro del nivel municipal y un tercero del Gobierno nacional. Estos órganos están encargados de viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos presentados ante ellos para ser financiados por recursos de regalías⁷.

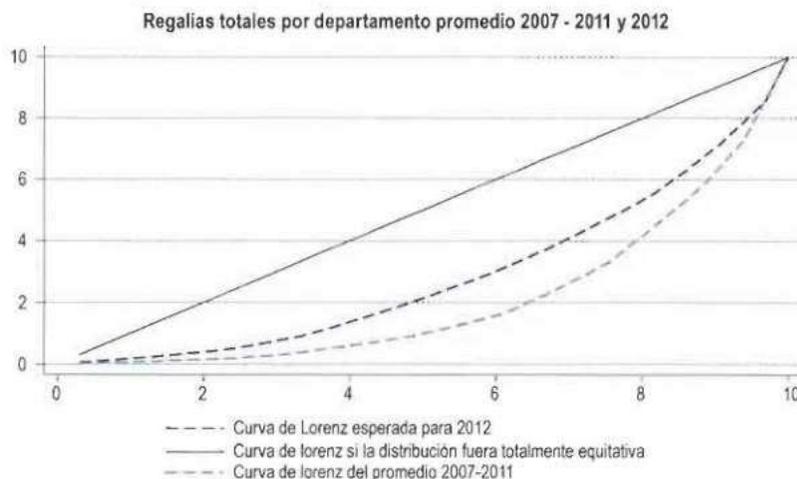
La Ley 1530 de 2012 garantizó la distribución equitativa de los recursos del Sistema General de Regalías (ya que definió la pobreza como uno de los criterios fundamentales de asignación de recursos de todos los fondos), y estableció una institucionalidad clara y visible que permitirá que los recursos sean invertidos de manera eficiente y transparente, y que se consiga el objetivo de impactar positivamente el desarrollo regional con proyectos conjuntos de gran escala.

De hecho, la creación del Sistema General de Regalías y las nuevas reglas de distribución de dichos recursos generarán una mejora sustancial en la equidad regional del país. Como muestra el Gráfico 1.1, el SGR acercó la curva de Lorenz de distribución de la regalías, a la curva de Lorenz de 45° que describiría una distribución totalmente equitativa. En efecto, se espera que en 2012 el SGR signifique una mejora sustancial del coeficiente de Gini⁸ regional frente al promedio 2007-2011 pasando de 0.58 a 0.43.

⁷ El único OCAD que tiene una composición diferente es el encargado del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. En este OCAD participan las universidades, los departamentos y el Gobierno nacional acompañado por el Director de Colciencias.

⁸ El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos los departamentos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 corresponde a la perfecta desigualdad (un departamento tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

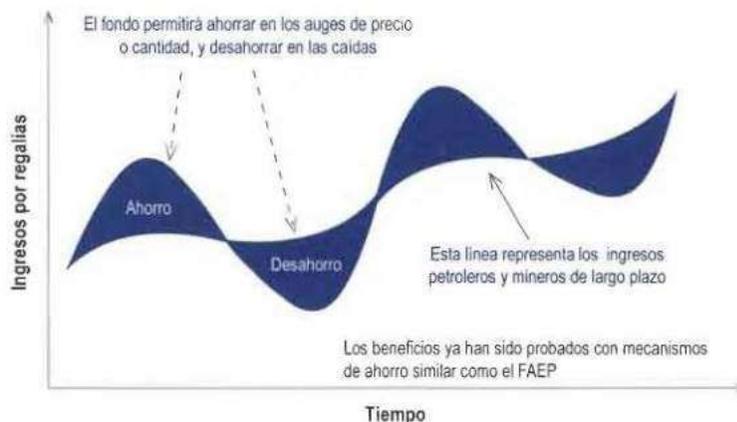
Gráfico 1.1. Curva de Lorenz antes y después de la creación del SGR



Fuente: Dirección de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, y de la mayor relevancia desde el punto de vista macroeconómico, la reforma a las regalías fomenta el ahorro de los recursos del sector minero-energético cuando este se encuentre en auge. Esto permite a las regiones contribuir con la estabilidad fiscal y del entorno económico, protegiendo al país de apreciaciones abruptas de la tasa de cambio y acumulando recursos en épocas de “vacas gordas”, para contribuir con el financiamiento de proyectos regionales en épocas de “vacas flacas” (Gráfico 1.2). Este proceso irá de la mano con el ahorro generado por la Regla Fiscal del Gobierno Nacional Central.

Gráfico 1.2. Filosofía de ahorro y desahorro de regalías

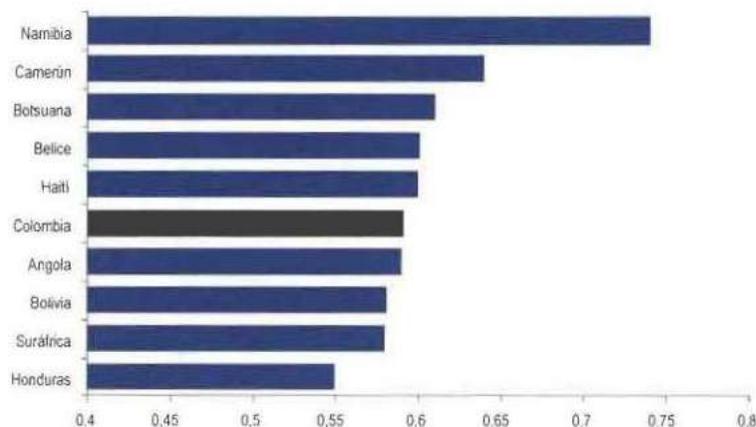


1.2.4. Proyecto de Reforma Tributaria Estructural

La reforma al sistema tributario es uno de los desafíos más importantes que tiene el Gobierno Nacional en materia económica. Tal como se está estructurando se trata de uno de los cambios más profundos que se han planteado en torno a los impuestos del orden nacional en la historia reciente.

Esta propuesta tiene como propósito principal contribuir al logro de una sociedad con mayor equidad, lo cual constituye el más importante objetivo de política pública en el país. Para ello, la reforma plantea construir un sistema de impuestos con verdadera capacidad redistributiva, que aleje a Colombia del lugar en el que se encuentra hoy en este aspecto. El país tiene hoy el séptimo índice de Gini más alto del mundo, después de países con inferiores niveles de desarrollo (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. Clasificación mundial de desigualdad por países (Gini)



Fuente: WDI - Banco Mundial.

Junto con el problema de la concentración de los ingresos el país tiene hoy grandes desafíos en competitividad, inclusión social y formalización. También existe dentro de la propuesta de reforma tributaria, el ánimo de eliminar ineficiencias que afectan hoy al sector productivo y que al erradicarse podrían lograr mayores niveles de crecimiento, y en esa medida, de recaudo.

El Gobierno Nacional se puso la meta de sacar adelante una reforma tributaria de carácter estructural que tuviera como espíritu la modificación de aspectos sustanciales de los impuestos de carácter nacional. La reforma busca crear una estructura impositiva equitativa y simple, que promueva la competitividad, la igualdad, la cohesión social, la generación de empleo, la reducción de la informalidad y que provea las bases para un crecimiento económico sostenido en una sociedad más justa y equitativa. Esto garantizando que al mismo tiempo se cumpla con los objetivos recaudatorios que requiere la Nación para atender la provisión de bienes y servicios públicos a que la sociedad tiene derecho y cumplir con los compromisos de gasto adquiridos.

La propuesta de reforma se resume en la sigla Elissa, por estar basada en cinco pilares: (E) Equidad, (LI) limpieza del sistema actual, (SS) simplicidad y seducción al contribuyente, y (A) adaptación a estándares internacionales con objetivos de competitividad.

Equidad: Bajo este principio se buscará evitar que aquellos contribuyentes que ganan menos, paguen más impuestos y que los contribuyentes de más altos ingresos accedan a la mayor parte de los beneficios tributarios.

Limpieza: El sistema tributario colombiano es complejo. El estatuto tributario está dividido en 6 libros que contienen más de 881 artículos y existen 136 disposiciones que lo complementan. Adicionalmente, tras las continuas reformas tributarias parciales, el estatuto se ha convertido en una colcha de retazos, con problemas de coherencia y consistencia, pues contiene normas repetitivas, contradictorias o existen referencias a artículos que ya no existen. Además, algunas exenciones están establecidas a través de leyes especiales, lo cual dificulta su identificación. En consecuencia, la reforma diseñará un nuevo estatuto que sea comprensible, coherente y sencillo.

Simplicidad y seducción: Menos tarifas de IVA y un impuesto mínimo alternativo. La propuesta de esta reforma es hacer atractivo al contribuyente el pago de impuestos, por la sencillez de su aplicación y de la nueva estructura tributaria propuesta. En el caso del impuesto al valor agregado, la multiplicidad de tarifas (7 en total) se presta para prácticas fraudulentas, con lo cual la propuesta de la reforma tributaria consiste en reducir la estructura de tarifas.

En lo que respecta al impuesto de renta de particulares, se plantea la creación de un *Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMÁN)*, que simplifique la declaración atrayendo a muchos contribuyentes. La tarifa efectiva será menor para los primeros tramos de ingreso y será mayor para los tramos de mayor ingreso, con lo cual se espera mejorar la equidad del sistema haciéndolo más progresivo. Adicionalmente, se ajustará el esquema de beneficios tributarios, de modo que se minimicen aquellos que no benefician a la totalidad de los contribuyentes, los que promueven la "desalarización" laboral y, en general, los que son fuentes de inequidad e ineficiencia en el sistema.

De otra parte, con el fin de promover la generación de empleo y la inversión, se implementarán las siguientes medidas:

Se permitirá descontar un porcentaje del IVA pagado en la compra de bienes de capital, lo cual reducirá el costo de la maquinaria.

El sector agropecuario se verá beneficiado con una tarifa transversal de renta reducida para actividades primarias (cultivos y cría de animales) por 10 años, excluyente de otros beneficios en renta.

Se liberará capital de trabajo a las Pymes con modificaciones al régimen de retenciones y de declaración de IVA.

Se eliminarán los anticipos de renta.

Se reemplaza el Sistema de Renta Presuntiva por un *IMÁN* para los grandes contribuyentes, y dicho sistema será alternativo para las demás empresas. El objeto es el de simplificar dicho trámite y mejorar las condiciones de firmeza de la declaración. En suma, con esto se ampliará la base gravable, acotando las deducciones admisibles y aplicando una tarifa considerablemente inferior.

Adaptación internacional: En este campo, la reforma propone, en primer lugar, medidas tendientes a incentivar la creación de centros de operación e inversión en el país por parte de las empresas multinacionales (el HUB de las Américas). En segundo término, bajar la tarifa de renta con el ánimo de generar más empleo, fomentar la competitividad y la inversión. De otra parte, se fortalecerá el régimen de precios de transferencia, para controlar el fraude tributario al tiempo que se introducirán normas antiabuso.

Finalmente, **se diseñará la Red de Inclusión a la Economía Formal (RIE):** La cual estará dirigida a tiendas de barrio, pequeños restaurantes y panaderías. El nuevo mecanismo permitirá cambiar el umbral del régimen común del IVA, por etapas graduales en las que el contribuyente puede acceder a beneficios (BEPS, seguro funeral, de vida, tarjeta multiservicios, entre otros) durante su proceso de inserción al régimen común a medida que aumentan sus ingresos.

1.3. REFORMAS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO

Hasta el momento se ha hablado del profundo cambio institucional que transformó las reglas de funcionamiento del Estado. A continuación, se describirá el cambio institucional que busca modificar las relaciones del Estado con el sector privado, para incentivar la generación de empleo y la creación de empresas, mejorar la competitividad, incentivar la inversión privada en la provisión de bienes y servicios que hasta el momento han sido proveídos por el Estado.

Estas reformas son: Ley 1508 de 2012, *mediante la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas*; Ley 1429, *formalización y generación de empleo*; Ley 1430 de 2010, *por la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*. Proyecto de Ley Pague fácil, Pague digital, *por el cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios transaccionales, en pro de la seguridad en el manejo de los recursos del público y la protección a los consumidores*, y Proyecto de Ley Reforma Tributaria Estructural que busca la equidad, la simplicidad y seducción al contribuyente, y la adaptación a estándares internacionales con objetivos de competitividad.

1.3.1. Pague fácil, Pague digital

Pague fácil, Pague digital es una iniciativa legislativa del Gobierno que busca crear una nueva licencia y fijar las condiciones para que los actores que conozcan del negocio financiero usando nuevas tecnologías, puedan crear una entidad financiera especializada y prestar servicios financieros a un bajo costo con adecuados estándares de regulación prudencial y supervisión, en igualdad de reglas para todos los que desarrollen esta actividad.

El espíritu de esta política radica en el potencial de la bancarización y la inclusión financiera para fomentar el crecimiento económico, a través del desarrollo de la sostenibilidad del sistema financiero, y reducir la

pobreza y la desigualdad brindando a las personas la posibilidad de reducir sus costos transaccionales en condiciones de seguridad, contribuyendo a la construcción de confianza por parte de población en los servicios financieros.

La inclusión y la formalización permiten construir información relevante sobre las personas, entender sus hábitos de consumo, la forma en que realizan pagos y transferencias, sus capacidades de ahorro, sus necesidades financieras, entre otra información, para que el sistema financiero pueda generar un proceso sostenible con una adecuada comprensión de los riesgos.

Este proceso de mutuo conocimiento entre el sector financiero y los usuarios ayudará a que posteriormente se haga el tránsito ordenado hacia los servicios financieros 'del activo' de las entidades del sistema financiero, como créditos, seguros e inversión, en el mundo financiero formal, permitiendo que dicho tránsito se realice con el menor impacto posible en la estabilidad del sistema y la sostenibilidad del proceso de inclusión. Realizar este proceso sin información sería altamente riesgoso poniendo en peligro la estabilidad del sistema financiero y la confianza de los clientes, quienes podrían terminar reportados en las centrales de riesgo, si reciben más crédito del que pueden pagar.

La inclusión financiera entendida como el acceso y el uso de servicios financieros formales por parte de la mayor parte de la población, contribuye de manera decisiva al desarrollo económico, pues permite el aumento de la capacidad de consumo de las familias y el aumento en el potencial de inversión. En efecto, como ilustra un estudio reciente de la CAF⁹, el acceso y el uso de servicios financieros acercan la posibilidad de adquisición de bienes durables, adquisición de vivienda, y acceso a la educación, entre otros. De igual forma, la canalización de mayores volúmenes de ahorro a través del sistema financiero formal permite la disponibilidad de más cantidades de recursos para la financiación de la inversión de las actividades productivas de la economía.

Por su parte, la posibilidad de realizar transacciones mediante la utilización de tecnologías innovadoras de pagos como son la banca móvil, las tarjetas débito y todas las que brinda la banca electrónica, permiten reducir el tiempo y mejorar las condiciones de seguridad con que se realizan.

Varios estudios han mostrado la relación positiva entre el nivel de acceso a servicios financieros formales y el crecimiento económico, lo mismo que los efectos positivos de la inclusión financiera en la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza.

Así mismo, la política de inclusión financiera busca eliminar los problemas que la falta de penetración genera especialmente a la población más vulnerable. Las características del sector financiero tradicional han impedido lograr una verdadera masificación de los servicios financieros, especialmente en los sectores marginales de la población, que son los que mayores incrementos en su calidad de vida verían si accedieran a ellos.

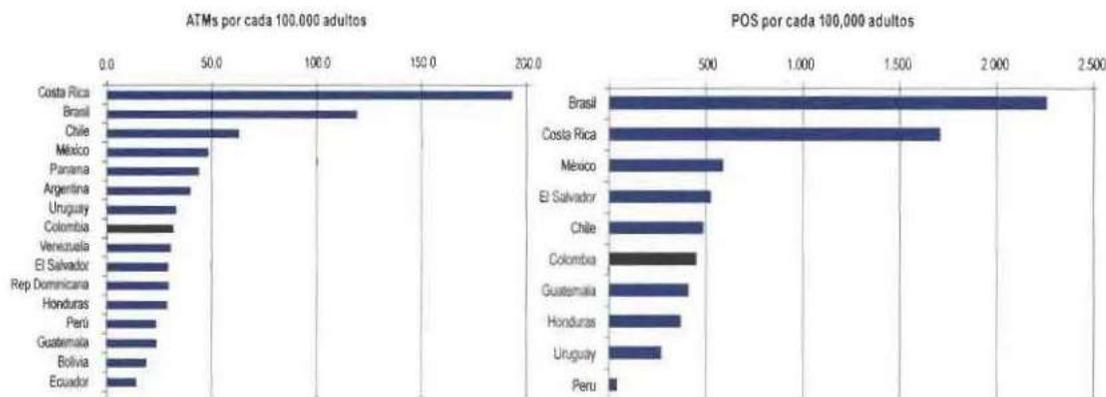
⁹ CAF (2011). "Servicios Financieros para el Desarrollo: Promoviendo el Acceso en América Latina". *Reporte de Economía y Desarrollo 2011*.

La falta de penetración conduce a que exista una variada oferta de servicios informales, prestados sin el cumplimiento de estándares, sin un adecuado esquema de protección del consumidor, a elevados costos y, en ocasiones, relacionados con graves situaciones delincuenciales. En efecto, por falta de cobertura del sector formal, una gran porción de la población se ve obligada a recurrir a proveedores informales de estos servicios, en materia crediticia, los usureros o prestamistas "gota a gota", en materia de ahorro a las llamadas "pirámides", por dar algunos ejemplos.

Varios estudios a nivel internacional y nacional señalan cómo el acceso y el uso de toda la gama de servicios financieros que ofrece el sistema financiero vigilado, permite a las familias compensar los choques adversos que afectan negativamente la situación económica de los hogares llevándolos a adoptar estrategias informales de solución que muchas veces los dejan en una situación de mayor pobreza. Otra de las ventajas de los depósitos en entidades vigiladas es la posibilidad de tener acceso a mecanismos más eficientes y menos costosos para la realización de pagos y transacciones.

Para el 2011, la situación de acceso a servicios financieros formales ha cambiado radicalmente frente a lo que se registraba a comienzos del siglo. En efecto, como lo señala el Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos, entre 2006 y 2009, la profundización financiera aumentó del 23,5% al 29,9%, y el nivel de bancarización de la población adulta pasó al 57,3% frente a un 51,1% que registraba en el 2006. Para julio de 2010, la bancarización de la población adulta alcanzó el 60,2% y para junio de 2011, 62,7%.

Gráfico 1.4. Cajeros automáticos (ATM) y puntos de pago en comercios (POS)



Fuente: CGAP- Financial Access 2010.

A pesar de este avance, Colombia todavía cuenta con una infraestructura menor de la que se presenta en otros países de la región en materia de cajeros automáticos (ATM) y puntos de pago en comercios (POS) como se evidencia en el Gráfico 1.5. Por esto, aún son necesarios mayores desarrollos con el fin de lograr el acceso de toda la población y más aun la que está en las regiones más apartadas.

En este sentido, el Gobierno Nacional considera que la senda hacia la inclusión y la formalización, comienza por la posibilidad de que la población pueda acceder a servicios transaccionales de manera segura y a bajo costo.

Recientemente se ha empezado a comprender el inmenso potencial de los avances tecnológicos, especialmente aquellos relacionados con las tecnologías de la comunicación, estas herramientas permiten una verdadera masificación de los servicios financieros a bajo costo. Esto se ha demostrado especialmente en países "en vía de desarrollo" con importantes rezagos en materia de infraestructura y bajos niveles de bancarización.

La función de las tecnologías de las telecomunicaciones consiste en el aprovechamiento de las redes existentes para llevar a cabo transacciones financieras y así disminuir los costos operativos que implican llegar a las poblaciones marginales. En ese contexto, resulta de especial importancia el aprovechamiento de la red de telecomunicaciones celulares que, en el caso colombiano, ha logrado una penetración superior al 90% de la población, con un cubrimiento casi completo del territorio nacional.

El proyecto de ley Pague, fácil Pague digital busca mover radicalmente la frontera de acceso a servicios financieros integrales teniendo en cuenta la necesidad de desarrollar todas las redes disponibles de pagos, recaudos, transferencias y giros con el fin de que la población disponga además de una amplia gama de entidades y mecanismos confiables y seguros para realizar sus transacciones y utilizar los servicios financieros. Esto permitirá llegar incluso a las zonas más alejadas, lo cual conlleva una reducción de costos considerable para los beneficiarios finales.

Este proyecto también ofrece importantes oportunidades de crecimiento y desarrollo para las empresas y entidades que quieran desarrollar los servicios electrónicos, pues permite explotar el potencial que ofrece la infraestructura de telecomunicaciones vía celular al ir más allá de los servicios tradicionales de voz y mensajes de texto. De igual forma, representa una oportunidad para las empresas que han construido la infraestructura de giros postales con que cuenta el país, pues les ofrece un marco normativo adecuado para lograr un salto cualitativo en los servicios que prestan contando con instrumentos regulatorios que permitan mejorar sus sostenibilidad de largo plazo.

1.3.2. Reformas tributarias para la generación de empleo, la formalización empresarial, el control y la competitividad

A finales de 2010 se aprobaron dos reformas al Estatuto Tributario que en conjunto contribuyen con tres objetivos fundamentales: mejorar el recaudo, su eficiencia y control, facilitar las condiciones de formalización empresarial y generación de empleo y mejorar la competitividad del aparato productivo.

En primer lugar, la Ley 1429 dispuso importantes incentivos a la generación de empleo y formalización de las empresas, especialmente en materia impositiva, como la progresividad en el pago de impuestos desde el inicio de la actividad económica de la empresa, descuentos en el impuesto de renta, aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina, para las empresas que generen empleo dirigido a grupos vulnerables, así como la simplificación de trámites laborales y comerciales.

En segundo término, se encuentra la Ley 1430 de 2010, en la cual vale la pena mencionar las siguientes medidas:

- La eliminación de la deducción por inversión en activos fijos a partir del año gravable 2011. Se consideró que este incentivo cumplió con su finalidad al convertirse en uno de los elementos que sembraron condiciones favorables para la consolidación de la inversión en el país. En efecto, la inversión pasó de representar en promedio el 22,1% del PIB, entre los años 2001 y 2006, a niveles superiores del 25% del PIB en los últimos tres años. Se estimó que para el año 2010, este incentivo costó cerca de \$4 billones representado en un menor pago del impuesto de renta. La eliminación de este implica, además de incrementar el recaudo, mejorar la relación capital-trabajo en favor del empleo.
- La reducción del costo de la energía a través de la eliminación de la sobretasa del 20% en el sector eléctrico para los usuarios industriales a partir del año 2012, con derecho a descontar del impuesto de renta el 50% del valor total de la sobretasa.

Se espera que con la eliminación de esta sobretasa, se incentive la formalización de pequeñas y medianas industrias y la inversión en sectores industriales estratégicos para el desarrollo económico del país, teniendo en cuenta que la energía eléctrica es un insumo importante para el sector industrial, este representa entre un 10% y 70% en los costos de producción en algunas actividades. La sobretasa es un impuesto que al no ser descontable para la industria, terminaba reflejándose en un mayor precio de la energía, afectando la competitividad a nivel internacional.

- Eliminación gradual del GMF (reducción de 2 puntos en la tarifa cada dos años, comenzando en 2014 hasta su eliminación en 2018). Este impuesto constituye una fuente importante de ingresos (en 2010 se recaudó \$3.200 por este tributo), no obstante, es altamente distorsionante y considerado como antitécnico. Lo anterior contribuirá al proceso de bancarización y profundización del sistema financiero.

Se dispuso además que el 25% de los dineros recaudados por este impuesto durante las vigencias fiscales 2012 y 2013, se dediquen exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender los damnificados por la ola invernal de 2010 y 2011.

- Restricción de algunas prácticas para evitar el pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), precisando como hecho generador el crédito a cuentas contables y de otro género, así como cualquier pago de los usuarios de las entidades vigiladas que realicen a terceros.
- Eximir de la obligación de presentar declaraciones de retención en la fuente y de impuestos sobre las ventas en ceros, en los periodos en los cuales no se hayan efectuado retenciones en la fuente, u operaciones sujetas al IVA. Lo anterior, como parte de las medidas para promover la formalización empresarial.

Adicionalmente, se incluyeron varias disposiciones que buscan optimizar el recaudo precisando aspectos del ordenamiento jurídico tributario y confiriendo competencias a la administración de impuestos para el cabal desarrollo de su función de fiscalización. Entre otras se pueden señalar:

- La exigencia de usar canales bancarios para el reconocimiento fiscal de los costos, deducciones, pasivos, o impuestos descontables, lo cual permite un mayor control por parte de la Administración Tributaria y,
- Otorgar facultad a la DIAN para que disponga que determinados contribuyentes, practiquen la retención a la que están obligados a título de impuesto de renta e IVA, a través de las entidades financieras, con el fin de que tales recaudos sean girados inmediatamente al Tesoro Nacional.

1.3.3. Asociaciones público-privadas

A principios de los años noventa, Colombia inició un proceso de atracción del sector privado a participar en la provisión de bienes y servicios que hasta el momento habían sido proveídos por el Estado. Esta experiencia trajo mayor inversión, eficiencia, solidez financiera y aumentos importantes en la cobertura y calidad de servicios como energía, telecomunicaciones e infraestructura vial entre otros. Por esta razón, el gobierno quiere expandir esta experiencia positiva a la provisión de infraestructura pública en sectores como educación, salud, justicia, defensa y edificaciones públicas, donde la participación privada ha sido escasa.

Por esto, basado en las mejores prácticas internacionales de países como el Reino Unido, Francia y España donde ya hay una larga experiencia en este sentido y siguiendo modelos exitosos de otros países de la región como Chile, México, Perú y Uruguay, el Gobierno colombiano estructuró un nuevo marco normativo para incentivar y facilitar las asociaciones público-privadas.

Las Asociaciones Público-privadas son esquemas de colaboración entre el sector público y privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo a la disponibilidad y el nivel del servicio. Esto implica una transferencia parcial o total de riesgos al sector privado que se realiza de acuerdo a su capacidad de administrarlos.

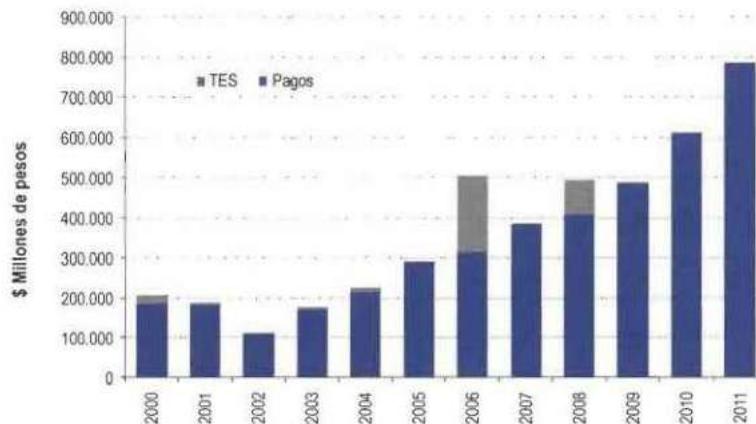
En este sentido, el Congreso de la República aprobó la Ley 1508 de 2012 mediante la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-privadas. Esta ley fortaleció el marco normativo e institucional que establece las condiciones adecuadas de transparencia y confiabilidad para atraer inversores privados de largo plazo; así mismo, genera los incentivos correctos para lograr establecer contratos donde se haga una adecuada distribución de riesgos, se alineen los intereses públicos y privados para construir eficientemente y con calidad, y se estimule la innovación y modernización a través de la competencia. Así mismo, el Gobierno busca profundizar en el diseño de esquemas de financiamiento que promuevan el uso del mercado de capital por parte del sector privado para la financiación de los grandes proyectos de infraestructura que requiere el país para su desarrollo.

Esta ley permitirá dar un mayor impulso a los sectores que hacen parte de las locomotoras de la economía y al sector social, al atraer recursos privados y optimizar el uso de los recursos públicos. En efecto, el Gobierno Nacional le apuesta al impulso de las Locomotoras como sectores líderes de la economía, razón por la cual les da una importancia preponderante en su estrategia económica de mediano y largo plazo.

1.3.4. Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación

Los pagos por sentencias y conciliaciones en Colombia han tenido un comportamiento creciente en la última década, con tendencia casi exponencial. Desde el año 2000 se han realizado pagos por \$4,83 billones por concepto de sentencias y conciliaciones, incluidas las erogaciones por presupuesto nacional y las correspondientes a emisiones de TES¹⁰.

Gráfico 1.5. Pagos históricos anuales - sentencias y conciliaciones



Cifras en millones de pesos constantes de diciembre de 2010.

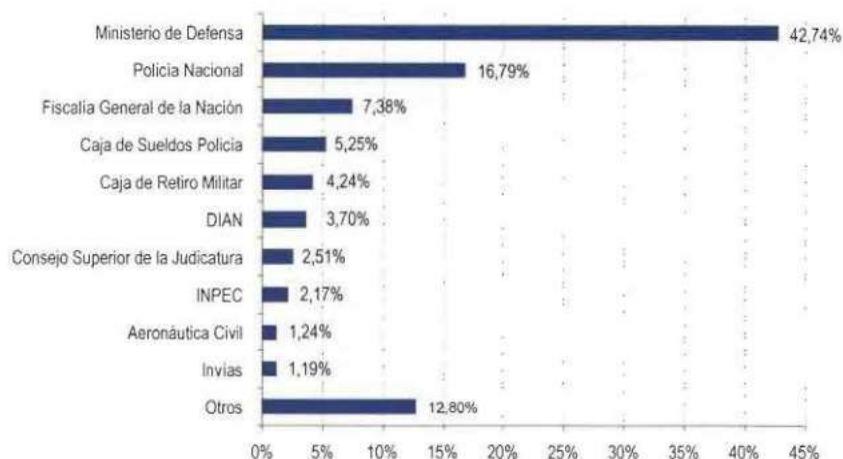
Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGPN y Subdirección de Financiamiento Interno.

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPN.

Adicionalmente, se presenta una alta concentración por sector dado que en 20 entidades se concentra entre el 70 y el 90% del total de pagos. En efecto, en promedio cuatro (4) entidades del sector defensa (Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Caja de Sueldos de la Policía Nacional y Caja de Retiro de las FF. MM.) representaron el 69% del total de los pagos efectuados. El sector Justicia lo sigue con una participación cercana al 13%, por los pagos efectuados por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. En conjunto, estos dos sectores representaron el 82% del pago efectuado por sentencias y conciliaciones en el año anterior, como lo muestra el Gráfico 1.7.

Como desarrollo de la tendencia anterior, al observar el pasivo contingente 2011-2021 la concentración continúa se hace cada vez mayor, y los montos de posibles pagos se elevan en forma dramática, llegando en su conjunto a representar 14% del PIB. A su vez, aparecen nuevas entidades responsables de las mayores contingencias judiciales, reforzando la idea de la necesidad de una intervención a fondo en la defensa judicial de la Nación.

¹⁰ Pagos por emisión de TES clase B, no se incluyen las emisiones realizadas para el pago de Garantías del INCO.

Gráfico 1.6. Entidades con mayor participación en el pago presupuestal (2010)

Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGPN.

Cálculos: Subdirección de Riesgo - DGCPN.

El modelo normativo en Colombia generaba competencias traslapadas y contradicciones entre disposiciones de diferente jerarquía, además de encontrarse una saturación en la producción legislativa sobre el tema.

Ese modelo de defensa judicial involucraba múltiples actores y competencias dispersas. Su filosofía residía en la independencia funcional de los organismos que constituyen "secciones presupuestales", los cuales deben estar coordinados por la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia. Las competencias múltiples se encontraban en normas orgánicas del presupuesto, leyes ordinarias y normas reglamentarias. En este andamiaje, no solo se centraba la participación del Ministerio del Interior y de Justicia como coordinador de la defensa de la Nación, encargado de evitar del daño antijurídico y de administrar los sistemas de información, sino también el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como evaluador de los riesgos contingentes y custodio del Presupuesto Público.

Adicionalmente, en materia de información, entendida como la herramienta fundamental para la toma de decisiones, existen diferentes fuentes (Contraloría, Ministerio del Interior y de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría, Consejo de Estado, etc.) que proveen datos disímiles y parciales, duplicando esfuerzos sin alcanzar los resultados esperados en cuanto a la calidad, integralidad y oportunidad de esta.

Por esta razón, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación (ADJN), como una entidad descentralizada adscrita al sector Justicia, mediante la Ley 1444 de 2011.

Esta Agencia es ahora la instancia identificada como agente principal en el problema de la defensa judicial en el país. Sin embargo, el comportamiento de las decisiones judiciales en la última década, convierten a la defensa jurídica en una de las principales herramientas de control fiscal (sostenibilidad fiscal y priorización

en el gasto). Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda debe jugar un papel central en la estrategia de defensa judicial que se diseñe e implemente a partir de la nueva ADJN.

El Ministerio cumplirá dos roles fundamentales respecto de la nueva institucionalidad: (i) hará parte de su gobierno corporativo y (ii) intervendrá en el cumplimiento de las funciones de la Agencia que están relacionadas con los efectos fiscales de la defensa judicial.

Como miembro del Consejo Directivo, el Ministerio participa ahora en las decisiones de política, planeación, estrategia y lineamientos respecto de las funciones generales de la Agencia.

Como colaborador en el cumplimiento de las funciones de la Agencia relacionadas con el control fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ejercerá un rol más específico, relacionado con:

La mitigación de los efectos negativos asociados a las controversias que por su relevancia fiscal se definan como prioritarias.

El desarrollo e implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación.

La identificación de asuntos que por su relevancia fiscal la Agencia debe poner en conocimiento del Confis.

La intervención en los procesos judiciales en los que la Agencia requiera la participación del Ministerio, atendiendo a la relevancia de estos.

El diseño de la metodología para la valoración de las cuantías de los procesos.

1.3.5. Supérate

"Supérate" es un programa nacional de competencias deportivas, académicas y de jornadas escolares complementarias dirigido a niños, niñas y adolescentes de 7 a 18 años, escolarizados y no escolarizados, priorizando la población en situación de vulnerabilidad que está apoyado en un plan de incentivos que incluye además a docentes, instituciones educativas, municipios y departamentos, y que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida y a la generación de oportunidades para el desarrollo social en todos los municipios de Colombia.

El programa "Supérate" se plantea como una apuesta desde el enfoque de desarrollo social integral, que se propone llegar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, los establecimientos educativos y los municipios que más lo necesitan, para hacerlos partícipes de un proceso incluyente de formación, encuentro e intercambio de experiencias en lo deportivo y lo académico.

Los objetivos que se ha rediseñado son seis, a saber:

Propiciar la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 7 y 18 años, escolarizados y no escolarizados, en competencias deportivas y académicas, con énfasis en población en situación de vulnerabilidad desde el nivel municipal.

Generar espacios para el aprovechamiento adecuado del tiempo libre a través de jornadas escolares complementarias en establecimientos educativos.

Crear espacios que permitan descubrir los talentos para ir aumentando la capacidad del deporte y educación en el país.

Fortalecer el Sistema Nacional del Deporte a través de la vinculación de establecimientos educativos con la realización de las jornadas escolares complementarias, el desarrollo de competencias deportivas que conlleve a la creación de clubes deportivos.

Estimular la excelencia académica en el proceso de enseñanza y aprendizaje y uso de las TIC en la comunidad educativa, mediante el desarrollo de competencias del saber en cinco áreas del conocimiento.

Fomentar el empleo y la adquisición de bienes y servicios, contribuyendo al crecimiento de la industria del deporte.

El programa se desarrollará a través de tres estrategias: Supérate con el Deporte, Supérate con el Saber y Jornadas Escolares Complementarias.

Supérate con el Deporte

Es la estrategia nacional de competencias deportivas dirigida a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, escolarizados y no escolarizados, liderada por Coldeportes, que brinda la oportunidad para demostrar y fortalecer sus habilidades deportivas, incentivando el deseo de superarse y el aprovechamiento del tiempo libre, en condiciones de equidad e inclusión, para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo social en todos los municipios de Colombia. A través de *promotores* se dará apoyo y acompañamiento a los entes municipales del deporte para el desarrollo de esta estrategia.

Cobertura: 600 municipios para el año 2012¹¹

Participantes: Participan de forma voluntaria Establecimientos Educativos, Juntas de Acción Comunal y Cabildos Indígenas, representados en sus equipos en las distintas categorías.

Categorías de competición:

- Preinfantil: 7 a 9 años: Carreras con obstáculos, pruebas de agilidad, lanzamiento, recepción de balón, carrera de relevo.
- Infantil: 10 a 11 años: Minifútbol, minibaloncesto, minivoleibol, ajedrez, atletismo, porrismo.
- Categoría A: 12 a 14 años: Ajedrez, atletismo, baloncesto, fútbol, fútbol sala, porrismo, voleibol.
- Categoría B: 15 a 18 años: Ajedrez, atletismo, baloncesto, fútbol, fútbol sala, porrismo, voleibol.

¹¹ Los municipios priorizados pueden ser consultados en la página www.superate.gov.co

Supérate con el saber

Es la estrategia nacional de competencias académicas dirigida a niños, niñas y adolescentes escolarizados de 5º, 9º y 11 grado, liderada por el Ministerio de Educación Nacional, que estimula la excelencia académica y que además de afianzar sus conocimientos, estimula el desarrollo de sus habilidades personales y sociales.

Cobertura: Todos los municipios del país.

Áreas del conocimiento: Matemáticas, Lenguaje, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales e Inglés.

Participantes: Participación voluntaria de estudiantes de los grados 5º, 9º y 11, de establecimientos educativos del país.

Aéreas a evaluar:

Grado 5º: Matemáticas, Lenguaje y Ciencias (naturales y sociales).

Grado 9º: Matemáticas, Lenguaje y Ciencias (naturales y sociales).

Grado 11: Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales e Inglés.

Jornadas Escolares Complementarias

Las Jornadas Escolares Complementarias Supérate representan la estrategia nacional de orientación pedagógica deportiva, recreativa y cultural, liderada por el Ministerio de Educación Nacional y Coldeportes, para incentivar la utilización adecuada del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes escolarizados de los establecimientos educativos focalizados en la contra jornada escolar, a través de actividades deportivas y recreativas, generando oportunidades para el ejercicio de los derechos, inclusión social, hábitos y estilos de vida saludable, competencias ciudadanas, con la participación de las familias, docentes, tutores y la comunidad en general.

Las jornadas se desarrollarán en los establecimientos educativos del país, priorizando aquellos que concentran población en situación de vulnerabilidad y requieren apoyos especiales para mejorar sus condiciones educativas y los cuales serán focalizados por el Ministerio de Educación y Coldeportes. Estos establecimientos contarán con la presencia de *tutores* y la entrega de implementos deportivos y su duración será durante la mayor parte del año escolar.

Algunas cifras del programa

Cuadro 1.1. Ganadores Supérate con el Deporte

CATEGORIA	MUNICIPAL		DEPARTAMENTAL		NACIONAL	
	Estudiantes	Docentes	Estudiantes	Docentes	Estudiantes	Docentes
PRE INFANTIL	20	5				
INFANTIL	86	19	86	19		
CATEGORIA A	121	25	121	25	121	25
CATEGORIA B	121	25	121	25	121	25
TOTAL	348	74	328	69	242	50

Fuente: Coldeportes.

Cuadro 1.2. Incentivos Supérate con el Deporte

	Fase Municipal	Fase Departamental	Fase Nacional
Estudiantes-Deportistas	210.888 Estudiantes (Bono)	10.824 Estudiantes Bono	242 Estudiantes Beca Parcial Educación Superior o Beca de Idiomas
Docentes	44.844 Docentes Bono	2.277 Docentes Bono	50 Docentes Beca Parcial Educación Superior o Beca de Idiomas
Establecimientos Educativos		33 Establecimientos Educativos o J.A.C Dotación-Implementación Deportiva	50 Establecimientos Educativos Dotación
Municipios		33 Municipios Cofinanciación de Esc. Deportiva vía proyecto (hasta 80 millones)	
Departamentos			2 Municipios Ganadores (De los Departamentos Ganadores) Recurso Adicional vía Proyecto (Recreación y Deporte)

Fuente: Coldeportes.

Proyecciones del Programa

Cuadro 1.3. Metas Programa Supérate

Número de vinculados	2011 (Línea Base)	2012	2013	2014	TOTAL
Establecimientos Educativos (COLDEPORTES - MEN)	2.123	+285 (2408)	+1741 (4149)	+2640 (6789)	6.789
Entidades Territoriales Certificadas (MEN)	94	94	94	94	94
Municipios... Zonas Urbanas y rurales (COLDEPORTES)	600 (600)	600 60 (660)	900 88 (988)	1.103 88 (1.191)	1.103 88 (1.191)
Personas: Niños, niñas, adolescentes y jóvenes		582.736	1.004.865	1.642.865	1.642.865

Fuente: Coldeportes.

1.4. LOCOMOTORAS

Las locomotoras son sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía y que tiene un alto potencial de impulsar el crecimiento económico del país en los próximos años. En este sentido, las cinco locomotoras de crecimiento son los nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario y desarrollo rural, vivienda y ciudades amables, infraestructura de transporte y desarrollo minero y expansión energética. Los sectores de vivienda y la infraestructura y el minero-energético son los que ya avanzan a un ritmo superior a los demás, mientras que los basados en innovación y el agropecuario, con un alto potencial de crecimiento, necesitan impulso para alcanzar su verdadero potencial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" se estimó que estos sectores tienen un gran potencial para impactar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las cinco locomotoras tienen el potencial de aumentar el crecimiento económico en 1,7 puntos porcentuales por año y reducir la pobreza en cerca de 1,2% y la indigencia en 1%. Lo que quiere decir que a finales de 2014 cerca de 578 mil personas habrán superado la pobreza y 483 mil personas la indigencia. Así mismo, el DNP estimó que las locomotoras tienen el potencial de disminuir la tasa de desempleo en 26 puntos básicos por año.

Como muestra el Cuadro 1.4, el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo destinó un total de 234,4 billones de pesos (constantes de 2010) para invertir durante el cuatrienio en las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Este monto será financiado con recursos tanto del Gobierno Nacional Central como del sector descentralizado, las entidades territoriales, el Sistema General de Participaciones y el sector privado.

Cuadro 1.4. Plan plurianual de inversiones 2011-2014 - locomotoras
(Miles de millones de pesos constantes de 2010)

	Total	Central	Otros
Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	234.398	29.752	204.645
Nuevos sectores basados en la innovación	215	215	-
Agropecuaria y desarrollo rural	11.702	4.689	7.013
Infraestructura de transporte	33.701	17.713	15.988
Desarrollo minero y expansión energética	96.625	2.546	94.079
Vivienda y ciudades amables	92.153	4.589	87.565

Fuente: Plan Nacional de desarrollo 2011-2014 - DNP.

En el Cuadro 1.5 se presenta avance de la ejecución presupuestal de los sectores que hacen parte de las locomotoras.

Cuadro 1.5. Ejecución de compromisos del Presupuesto General de la Nación
(Miles de millones corrientes)

Sector	2011		2012	
	PPTO (\$MM)	% de Ejecución a Diciembre	PPTO (\$MM)	% de Ejecución a Mayo
Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	13.036	96	16.031	53
Agropecuaria y desarrollo rural	1.745	96	2.033	58
Vivienda y ciudades amables	2.556	98	363	41
Nuevos sectores basados en la innovación	380	97	3.452	36
Desarrollo minero y expansión energética	2.947	96	7.582	68
Infraestructura de transporte	5.409	94	2.601	27

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

A continuación se hace una breve descripción de las características de cada locomotora y de sus bondades como sector líder de la economía. Así mismo, los indicadores para cada locomotora con sus metas de cuatrienio 2011 y 2012 así como el avance a la fecha.

1.4.1. Nuevos sectores basados en la innovación

La innovación es un mecanismo esencial para incrementar la competitividad en el largo plazo de un país y asegurar que el crecimiento sea sostenible. La innovación es la que permite producir más y mejor con

menos recursos a través de nuevas tecnologías y conocimiento, lo que permite competir en mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado. Son precisamente las empresas y sectores con mayor capacidad de innovación los que le permiten al país alcanzar un mayor crecimiento económico.

Cuadro 1.6. Indicadores de avance de la locomotora: nuevos sectores basados en la innovación

Indicador	2010-2014		2011		2012	
	Meta	% Avance	Meta	% Avance	Meta	% Avance
Personas beneficiadas con instrumentos de fomento a la innovación de Colciencias	1.339	34	237	107	309	n.d
Empresas innovadoras de alto potencial	12.000	41	2.211	145	2.737	63

Fuente: Sinergia - DNP.

1.4.2. Agropecuario y desarrollo rural

Por su lado, en Colombia el sector agropecuario tiene un enorme potencial debido a la enorme riqueza de su campo. Lo que se busca con el impulso a este sector es dar un verdadero salto económico y social en las zonas rurales del país a través de la generación de empleo de calidad y el desarrollo de emprendimientos exitosos. Lo que el gobierno busca es aprovechar, por un lado, las ventajas comparativas del campo y las perspectivas de aumento de precio de los alimentos a nivel mundial para transitar hacia un sector agropecuario de talla mundial que conduzca a la generación de empleo y la reducción de la pobreza de la población rural.

Cuadro 1.7. Indicadores de avance de la locomotora: agropecuario y desarrollo rural

Indicador	2010-2014		2011		2012	
	Meta	% Avance	Meta	% Avance	Meta	% Avance
Porcentaje de variación hectáreas sembradas	10	29	3	118	2	n.d
Porcentaje de crecimiento volumen producción agropecuaria sin forestales	17	30	4	125	4	n.d
Toneladas de producción agropecuaria sin forestales	28.276.012	26	24.935.349	116	25.965.964	n.d
Hectareas productivas agrícolas	4.347.978	39	4.045.154	158	4.145.236	n.d

Fuente: Sinergia - DNP.

1.4.3. Vivienda y ciudades amables

El impulso al sector vivienda tiene dos grandes beneficios. Por un lado, el impacto social que implica para los hogares contar con unas mejores condiciones de habitabilidad. Por otro, el dinamismo económico que la construcción imprime a la economía no solo en la generación de empleos directos, sino también por su estrecho enlace con diversas actividades económicas lo que le da al sector un enorme potencial de

dinamizar la economía e impulsar el crecimiento y al generación de empleo también en otros sectores de la economía.

Cuadro 1.8. Indicadores de avance de la locomotora: vivienda y ciudades amables

Indicador	2010-2014		2011		2012	
	Meta	% Avance	Meta	% Avance	Meta	% Avance
Número de Créditos hipotecarios desembolsados totales	780.000	27	166.652	76	200.846	15
Número de viviendas VIS iniciadas	650.000	25	130.000	77	165.750	16

Fuente: Sinergia - DNP.

1.4.4. Infraestructura de transporte

Así mismo, la locomotora de infraestructura busca alcanzar beneficios de diferente indole. Por un lado, el impulso a la infraestructura, al igual que a la vivienda, tiene el potencial de generar empleo y dinamizar la economía. Adicionalmente, impacta sobre el aumento en competitividad que le aporta al sector productivo al unir el territorio nacional facilitando el transporte dentro y hacia fuera del país haciéndolo más seguro, rápido y a menor costo. Lo que tiene un impacto positivo directo sobre la disponibilidad, la calidad y los precios de los bienes y servicios que consume la población.

Cuadro 1.9. Indicadores de avance de la locomotora: infraestructura de transporte

Indicador	2010-2014		2011		2012	
	Meta	% Avance	Meta	% Avance	Meta	% Avance
Toneladas de carga movilizada por el modo aéreo	840.163	82	686.093	100	731.130	24
Kilómetros de red vial pavimentados	1.953	20	282	120	523	11
Pasajeros movilizados por modo aéreo en el año	27	80	22	99	23	24
Nuevos kilómetros de doble calzada en operación	843	16	93	100	182	22

Fuente: Sinergia - DNP.

1.4.5. Desarrollo minero y expansión energética

Finalmente, el sector minero-energético representa un potencial de generación de riqueza debido a las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años acompañadas del alza en los precios internacionales de estos productos. Este potencial trae consigo la responsabilidad de aprovechar al máximo la riqueza de los recursos naturales para generar crecimiento económico con equidad social, regional e inter-generacional sin causar daños permanentes en el medio ambiente.

Cuadro 1.10. Indicadores de avance de la locomotora: desarrollo minero y expansión energética

Indicador	2010-2014		2011		2012	
	Meta	% Avance	Meta	% Avance	Meta	% Avance
Capacidad Instalada de Generación Eléctrica en el SIN (MW)	2.691	32	820	101	476	4
Producción anual de carbón*	124	69	96	89	97	24
Nuevos pozos exploratorios perforados	574	40	130	97	150	42
Producción promedio diaria de crudo**	1.150	81	920	101	1.100	86

*Millones de toneladas

**Kilobarriles

Fuente: Sinergia - DNP.

Para que estas cinco locomotoras lideren el crecimiento económico en Colombia también es necesario fortalecer y consolidar los enlaces de estos sectores con otros o "los vagones del tren". Para esto, el gobierno está impulsando reformas y políticas que buscan promocionar los encadenamientos y la asociatividad empresarial, la formalización laboral y empresarial, el desarrollo de *clusters*, mejorar las competencias laborales, incentivar la bancarización y el mercado de capitales y mejorar el clima para hacer negocios, entre otros.

Pasando a los obstáculos de corto plazo que podrían impactar negativamente el crecimiento económico, a continuación se hace una descripción del contexto internacional haciendo énfasis en Latinoamérica y en el posicionamiento de Colombia en la región, así como de los posibles riesgos cambiario y crediticio que enfrenta Colombia.

1.5. LOGROS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LOS DOS PRIMEROS AÑOS

En Colombia, la dinámica de 2011 evidenció la consolidación del crecimiento económico que había comenzado medio año atrás. La mayor demanda interna y el buen comportamiento de las exportaciones contribuyó a la dinámica de la actividad económica.

Diagrama 1.2. Logros económicos del 2011



*Trimestre móvil agosto 2010-diciembre 2011.

**Trimestre móvil diciembre de 2011 para la tasa de desempleo.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica.

La economía alcanzó una tasa de crecimiento de 5,9%, una de las más altas de los últimos diez años, mostrando la capacidad de la economía colombiana para superar rápidamente la desaceleración de 2008-2009 y la de afrontar un entorno internacional más difícil debido a la crisis fiscal de la Zona Euro. El crecimiento económico fue superior al de muchos países de la región como Brasil (1,4%) y México (3,7%) y en la misma línea de Chile (6,0%).

Estos buenos resultados se reflejaron en la reducción del desempleo y la pobreza. Entre agosto de 2010 y diciembre de 2011 se generaron alrededor de 2 millones de nuevos empleos, ubicando la tasa de desempleo en 9,3%, muy cerca de la meta de mediano plazo de la administración Santos que es lograr una tasa de desempleo inferior al 9%. A lo anterior se suma la reducción de la informalidad. Además, se logró reducir la pobreza a nivel nacional, que pasó de 37,2% en 2010 a 34,1% en 2011, como también la pobreza extrema, que se ubicaba en 12,3% en 2010 y se redujo a 10,6% en 2011.

El país se ha convertido en un gran receptor de Inversión Extranjera Directa, que se ubicó en US\$13.234 millones al finalizar el año anterior, alcanzando el máximo nivel histórico de dicha variable, dado el contexto favorable para la economía colombiana que es atractiva para los inversionistas, a lo que se suman las decisiones de las calificadoras Standard & Poors, Moody's y Fitch de otorgar el grado de inversión al país.

De otra parte, las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron los US\$62.246 millones, de nuevo, una cifra histórica récord para el país, gracias no solo a los altos precios internacionales de nuestros productos básicos, sino también al aumento de la producción de petróleo y gas que alcanzó el millón de barriles diarios.

Diagrama 1.3. Logros sociales del 2011



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El buen desempeño de la economía se ha traducido en mejores condiciones de vida para los más pobres. Gracias a los programas y políticas económicas y sociales impulsadas por el Gobierno Nacional, el crecimiento económico se ha traducido en una redistribución del ingreso que ha favorecido a los más pobres. En efecto, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el crecimiento real del ingreso del 10% de la población más pobre aumentó 13,7% mientras que el ingreso real del 10% de la población más rica creció 1,5% mejorando así la desigualdad. Entre los logros sociales más destacados de 2011, además de la ya mencionada reducción de la pobreza y la pobreza extrema, se encunaran los 2,3 millones de personas

nuevas afiliadas al Sistema Salud, los 1,1 millones de nuevos estudiantes que se beneficiaron con la gratuidad en la educación, la construcción de 197.000 soluciones de vivienda y los 31.000 nuevos niños acogidos en el programa de atención integral a la primera infancia.

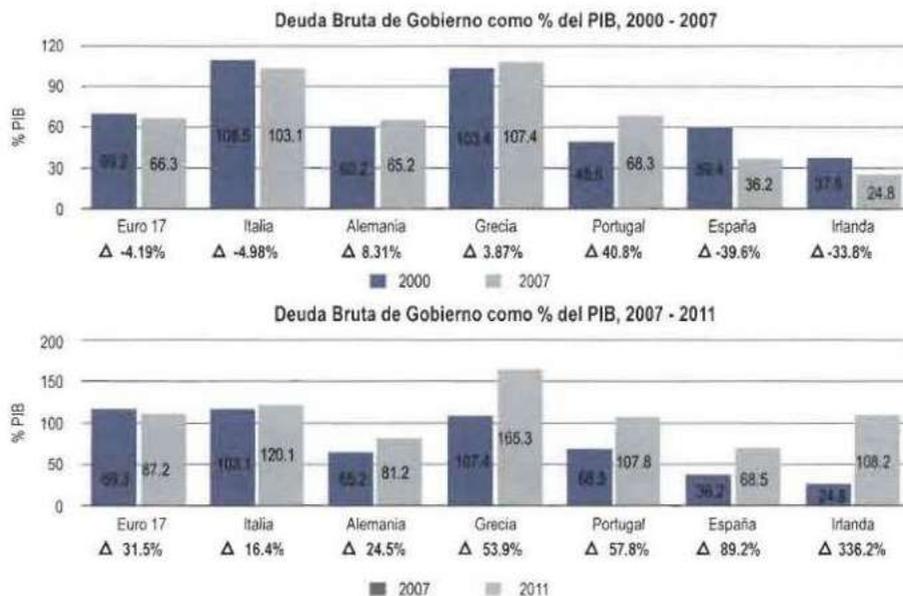
1.6. RETOS Y DESAFÍOS DE CORTO PLAZO

1.6.1. Contexto internacional

Incertidumbre es la palabra que describe el contexto internacional durante el último año. Después de un crecimiento económico mundial de 5,2% en 2010 que parecía ser el inicio de la recuperación después de la crisis financiera de 2008, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) el crecimiento en 2011 cayó a 3,8%. Al igual que en los años anteriores, las economías emergentes han jalonado el crecimiento económico mundial presentando un crecimiento de 6,2% en 2011.

Esta situación es producto, principalmente, de la falta de políticas claras, oportunas y creíbles tanto en Europa como en Estados Unidos frente a los persistentes problemas estructurales de sus economías. La crisis europea se fue profundizando a lo largo del año 2011 debido a la falta de un plan de rescate creíble para Grecia lo que afectó a su vez a las economías de Irlanda, Portugal, España e Italia que generaron dudas sobre la sostenibilidad de sus crecientes niveles de deuda pública (Gráfico 1.7) lo que las hizo altamente vulnerables a choques externos.

Gráfico 1.7. Crecimiento de la deuda del sector público en la Zona Euro (% del PIB)



*Euro 17 incluye: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.
Fuente: Morgan Stanley (2011).

La complicada situación fiscal de la Zona Euro afecta el desempeño de la economía mundial. El crecimiento económico de la Unión Europea observado en el primer trimestre de 2012 fue bajo pero positivo, aunque se está concentrando en Alemania, mientras que países como Francia y el Reino Unido presentaron crecimientos nulos o negativos. Otros países como España, Italia y Portugal continúan presentado un crecimiento negativo por tercer trimestre consecutivo. (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.8. Crecimiento trimestral en la Unión Europea (Variación % frente al trimestre anterior)

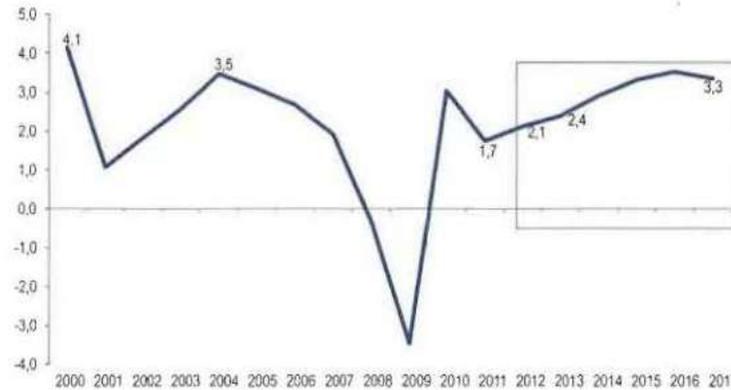


Fuente: Bloomberg.

De esta forma, las perspectivas sobre el comportamiento de la economía de la Zona Euro no son favorables. El FMI prevé una reducción en el crecimiento económico europeo a -0,3% en 2012 y solo una leve recuperación en 2013 de 0,9%, con un incremento del producto inferior al 2% para los siguientes años. Este menor crecimiento se verá reflejado en una menor demanda mundial por productos, lo cual incidirá en los flujos de comercio mundial afectando el desempeño de sus socios comerciales en la región, entre ellos Colombia.

Por otro lado, a principios de 2011, el crecimiento económico estadounidense sufrió de la incertidumbre generada por el debate alrededor del techo de deuda pública menoscabando la confianza de empresarios y consumidores. Sin embargo, Estados Unidos (EE. UU.) fue presentando una lenta recuperación a lo largo del año terminando el 2011 con un crecimiento de 1,7%. Para 2012, se espera un crecimiento económico de 2% y que se eleve a 3% en los próximos años. (Gráfico 1.9).

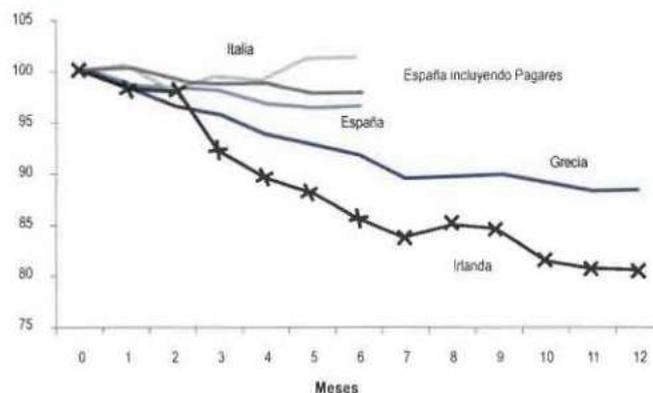
Gráfico 1.9. Crecimiento económico Estados Unidos (Variación % anual)



Fuente: FMI. *Proyecciones.

A pesar de las medidas ya implementadas por los países de la Zona Euro, el lento avance en la reducción de los costos laborales y los recurrentes fallos de los países beneficiarios en alcanzar las metas de déficit primario, han aumentado recientemente las dudas sobre la capacidad de estos países de permanecer en esta. Por otra parte, el incremento en las pérdidas de los sistemas financieros donde se experimentó el crecimiento más rápido del crédito en los años previos a la crisis ha dificultado el acceso de bancos a financiamiento en los mercados interbancarios europeos. De esta forma, los bancos de países como España y Grecia dependen cada vez más de los mecanismos especiales de crédito y liquidez del Banco Central Europeo (BCE). A su vez, la falta de confianza de los ahorradores se ha traducido en un estable ritmo de retiro de depósitos, la cual de acelerarse puede poner en serio riesgo la estabilidad financiera de la Zona Euro en su conjunto (Gráfico 1.10).

Gráfico 1.10. Depósitos bancarios Zona Euro

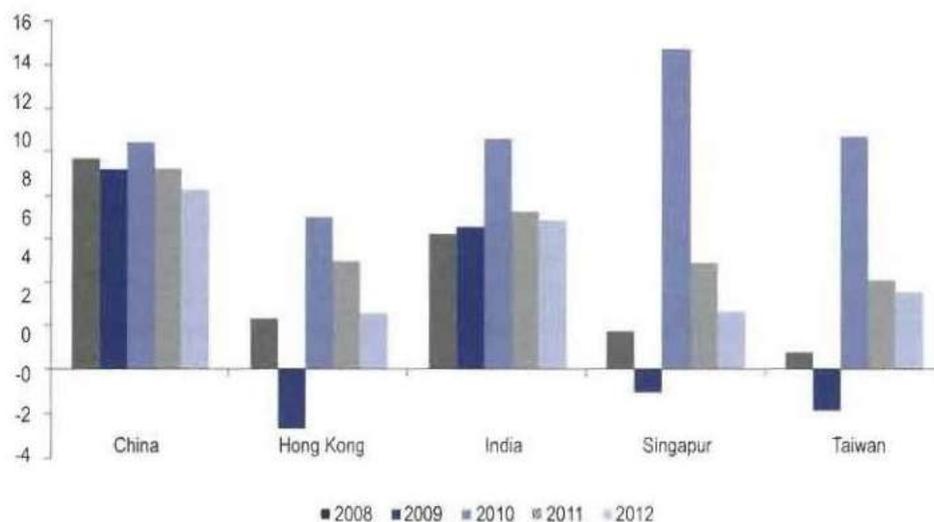


Nota: Índice: España e Italia basados en septiembre 2011. Grecia, diciembre del 2009. Irlanda, agosto de 2010.
Fuente: J. P. Morgan (2012).

Por su parte, los países emergentes asiáticos presentaron un buen desempeño en 2011 (Gráfico 1.11). Sin embargo, este fue menor al de 2010 debido, por un lado, a una menor demanda externa principalmente de Europa y, por otro, al efecto de la política fiscal y monetaria restrictiva que algunos países implementaron a principios de 2011 al percibir síntomas de sobrecalentamiento a finales de 2010. Al observar los efectos de la desaceleración mundial (menores precios de bienes básicos y menor demanda externa), estos países revirtieron su política restrictiva. En particular, China presentó un menor dinamismo de su producción así como de sus exportaciones. Varios indicadores como la producción industrial y las exportaciones siguen exhibiendo crecimientos más moderados, debido en gran parte a la contracción de la demanda originada en la Unión Europea. En respuesta a esto, el Banco Central de China no incrementó las tasas de interés de intervención y redujo la reserva requerida para los bancos comerciales. Las proyecciones de entidades como el FMI y el Banco Mundial muestran una moderación del crecimiento de la economía de China alrededor del 8% para los próximos años.

Por otro lado, países como Taiwán, Corea del Sur y Singapur se vieron afectados en mayor medida por la crisis europea debido a su alta dependencia de las exportaciones. Finalmente, al igual que otros países emergentes, India se ha visto afectada por presiones inflacionarias lo que ha requerido un aumento de la tasa de intervención que, unido al deterioro de la confianza de empresarios y consumidores, ha afectado su actividad económica.

Gráfico 1.11. Crecimiento del PIB países asiáticos (Crecimiento porcentual)



Fuente: FMI-WEO.

Regresando al continente americano, al igual que los países asiáticos, las economías emergentes latinoamericanas presentaron síntomas de sobrecalentamiento a finales de 2010, lo que las llevó a implementar

políticas fiscales y monetarias restrictivas que, unidas a la desaceleración de la demanda externa, presentaron en 2011 un crecimiento menor (4,6%) al presentado en 2010 (6,1%). Las economías más grandes de la región (Brasil y México) fueron las que más influyeron en estos resultados. Por un lado, Brasil implementó una política restrictiva en respuesta a una inflación que, durante 2011, se ubicó por encima de la meta fijada por el Banco Central. Sin embargo, en respuesta a la desaceleración de la economía, se implementaron medidas para estimular la actividad real. Por su parte, la economía mexicana ha presentado mejoras en el sector manufacturero debido a la paulatina recuperación de la economía estadounidense lo que ha devuelto la confianza a los consumidores.

Así las cosas, el crecimiento esperado de Latinoamérica para 2012 se encuentra alrededor del 3,7% y se estabiliza en torno al 4% en los siguientes años. (Gráfico 1.12). En todo caso su desempeño dependerá del comportamiento de la Unión Europea, China y Estados Unidos.

Gráfico 1.12. Crecimiento económico promedio para Latinoamérica y el Caribe (Variación % anual)



Fuente: FMI. *Proyecciones.

Así las cosas, en 2012 la incertidumbre sobre la profundidad y la duración de la crisis económica continúa y depende fundamentalmente de las decisiones de política de los países desarrollados. Estos países se enfrentan a la necesidad de llevar a cabo ajustes estructurales en sus economías para sanear sus cuentas fiscales y disminuir la deuda pública, lo que requerirá ajustes importantes del gasto que incluyen sectores políticamente tan sensibles como el gasto social en salud y pensiones. Esto en un contexto de año electoral en países como Estados Unidos, Francia, México, Grecia, Rusia, Irán y Venezuela lo que mantendrá el clima de incertidumbre durante 2012.

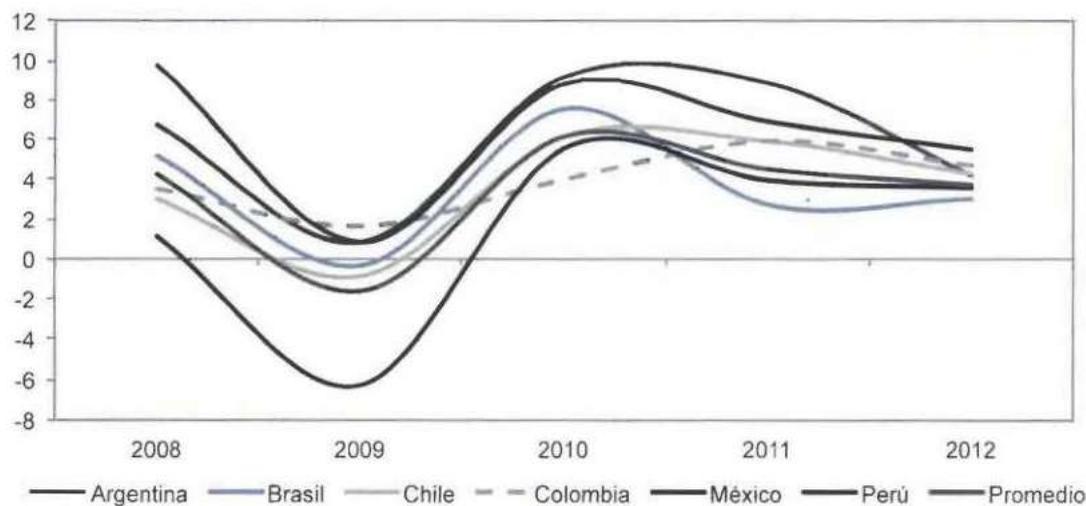
1.6.2. Latinoamérica y Colombia en la región

Como se presentó en la sección anterior, para 2012 se espera que las economías de la región tengan una moderación en su tasa de crecimiento frente a lo registrado en 2011, un periodo que se vio positivamente influenciado por el auge en los precios de los bienes básicos. Se espera que dicho crecimiento siga siendo, no obstante, mejor y más estable que el de los países desarrollados.

En efecto, las expectativas de crecimiento mundial, se han estado revisando sistemáticamente a la baja, en razón a la gravedad de la crisis de la Zona Euro (ZE) y al lento retorno de la confianza industrial y de consumo en Europa y Estados Unidos. En la ZE, además, el efecto de las medidas fiscales en el desempeño de las economías apenas se está viendo en 2012 y no impacta de manera significativa el escenario de crecimiento a lo largo de 2011. De esta manera, por ejemplo, el FMI ha ido revisando sus proyecciones de crecimiento mundial a niveles cada vez más bajos. Para 2012 el crecimiento mundial esperado pasó de 4,1% en lo proyectado en el ejercicio de abril de 2011, a 3,5% en el ejercicio para el mismo mes de 2012. Entre tanto, la proyección para las economías emergentes, situada en ejercicios pasados por encima del 6%, se ubicó en 5,7% en marzo de 2012.

Cabe resaltar que Colombia fue el país de la región que exhibe una mayor estabilidad. En 2009 fue el país con el mayor crecimiento en Latinoamérica y su recuperación en 2010 y 2011 ha sido sostenida.

Gráfico 1.13. Crecimiento del PIB en Latinoamérica y el Caribe (2008-2012, países seleccionados, Crecimiento porcentual)



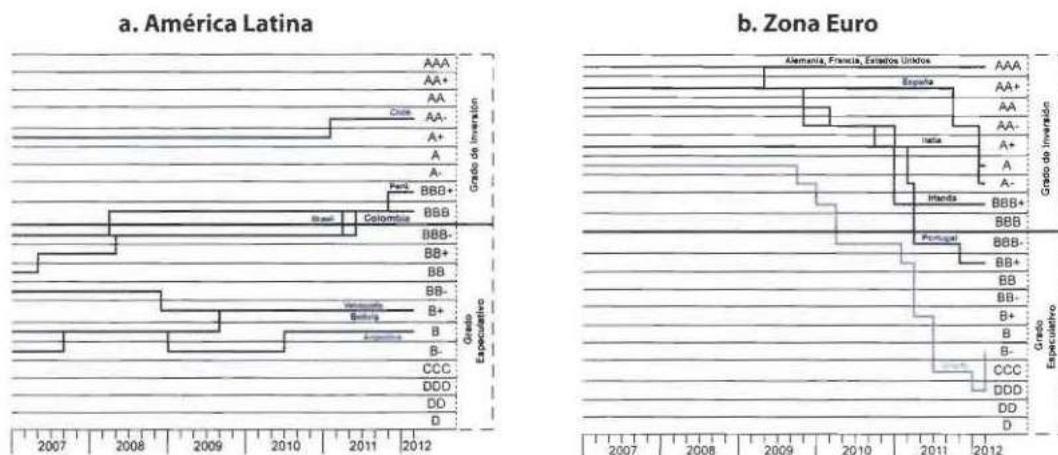
Fuente: FMI - WEO.

Las estimaciones de crecimiento en Latinoamérica se destacan por dos elementos de relevancia: en primer lugar, que el FMI espera un periodo de relativa estabilidad de estas economías y, en segundo lugar, que en 2013 los países latinoamericanos lograrán mantener el ritmo de crecimiento de 2012. Esta situación contrasta en gran medida con la percibida en los países de la ZE, particularmente en países como Grecia, España e Italia, cuyas revisiones, efectuadas en abril de 2012, los condujeron a escenarios de recesión a la baja para 2012 y 2013.

En este contexto, América Latina se perfila cada vez más como un receptor de inversión mundial. Ello lo confirma la tendencia de las calificaciones de riesgo en la región.

A diferencia de lo que sucede con las economías europeas, las economías latinoamericanas han conservado –o han alcanzado, como en el caso colombiano– el grado de inversión en la calificación de sus deudas públicas de largo plazo, lo que confirma que presumiblemente habrá un panorama cada vez más favorable en el acceso a los recursos de inversión (Gráfico 1.14 panel a y b).

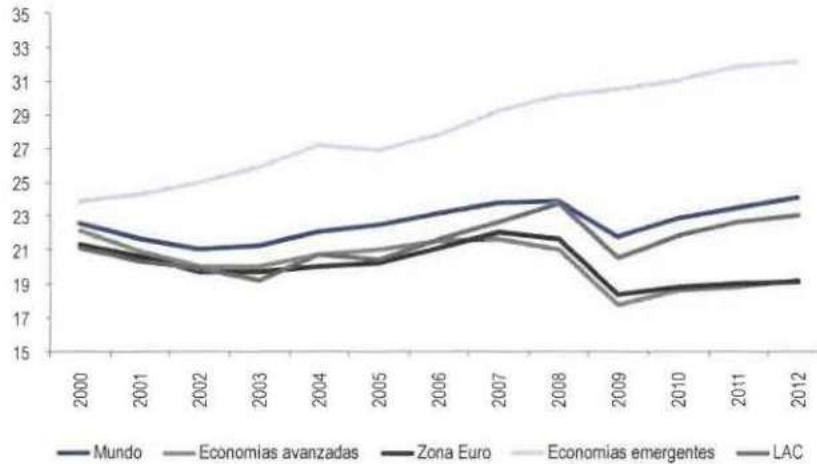
Gráfico 1.14. Evolución de la calificación de la deuda a largo plazo



Fuente: Fitch Ratings. Cálculos DGPM.

Todo lo anterior, se ha traducido a su vez, en una tasa de ahorro y de inversión favorable para el crecimiento de largo plazo de las economías. En efecto, en 2011, y de acuerdo con datos del FMI, los países de América Latina y el Caribe alcanzaron una tasa de inversión cercana a 23% del PIB, casi 3 puntos porcentuales por encima de la registrada en el año 2000 (Gráfico 1.15). Este resultado contrasta con el de las economías avanzadas y de la Zona Euro, que actualmente exhiben tasas de 19% del PIB, que resultan inferiores a las de comienzos de la década anterior.

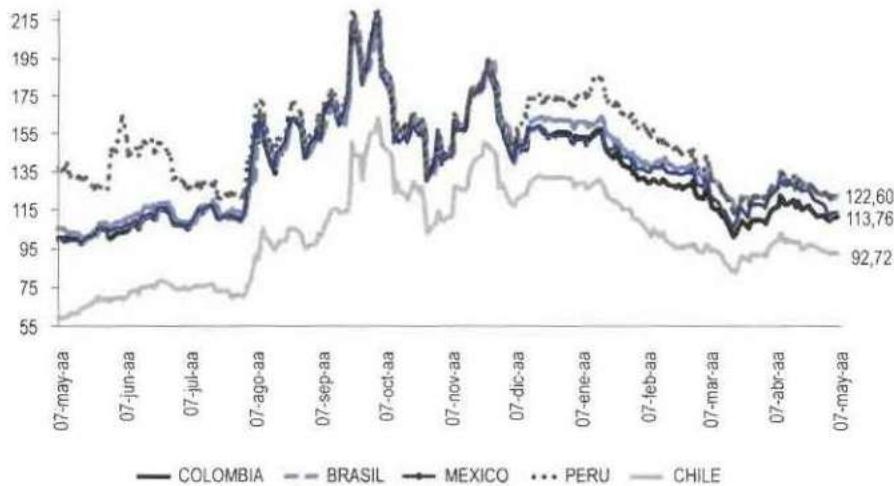
Gráfico 1.15. Evolución de las tasas de inversión - según regiones (Porcentaje del PIB)



Fuente: FMI (2012).

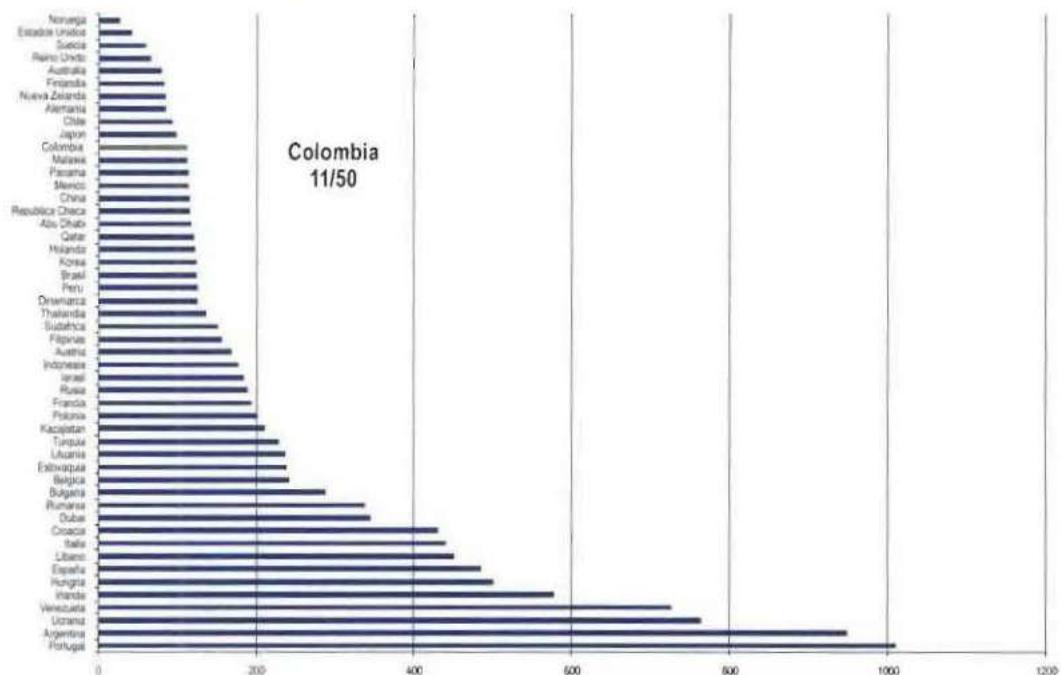
A pesar de la turbulencia en los mercados internacionales, las primas de riesgo de los países latinoamericanos han permanecido relativamente estables y en niveles inferiores a los de algunos de los países de la periferia europea.

Gráfico 1.16. Credit Default Swaps a 5 años - LATAM



Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.17. Credit Default Swaps a 5 años



Fuente: Bloomberg. (07 de Mayo de 2012)

1.6.3. Riesgos

Las mencionadas reformas y políticas macroeconómicas le dan a la economía colombiana fortaleza y estabilidad en el largo plazo. No obstante, esta no está exenta de sufrir directa o indirectamente los efectos de choques adversos, en particular, el que podría derivarse de una crisis más profunda en la Zona del Euro y la desaceleración del crecimiento de las economías de China e India.

Los efectos de una desaceleración de la economía mundial sobre la economía colombiana pueden venir por diversos canales: el del acceso al crédito, el comercial y, por los precios de las materias primas que exportamos. El país se encuentra en una buena posición, y ello lo demostró en la crisis de 2008 y más recientemente en el 2011, cuando en medio de la crisis externa crecimos cerca del 6% mientras el mundo desarrollado se desaceleraba. Para afrontar los choques externos de corto plazo, Colombia cuenta con un nivel de reservas internacionales del orden de los US\$34.099 millones¹² y una línea de crédito contingente por US\$6.000 millones otorgada por el FMI solo a países con buena perspectiva económica.

Adicionalmente, a principios de 2011, los países emergentes, incluido Colombia, presentaron síntomas de sobrecalentamiento lo que los llevó a tomar medidas fiscales y monetarias restrictivas. En efecto, a

¹² A junio 15 de 2012.

principios de 2011 Colombia presentaba un aumento acelerado del crédito, especialmente de la cartera comercial de consumo. En 2011 la cartera de vivienda creció 12,8%¹³ y su indicador de calidad disminuyó 1,3 puntos porcentuales, mientras que la cartera de microcrédito creció en promedio 28,5%¹⁴ y su indicador de calidad se redujo 0,9 puntos porcentuales, mientras que la cartera riesgosa del microcrédito aumentó en promedio 14% en 2011.

Sin embargo, la cartera comercial empezó a desacelerarse desde mediados de agosto de 2011 al decrecer 19,6% a 14,1% en febrero de 2012. Así mismo, los indicadores de calidad cayeron pasando de 6,9% en 2011 a 6,5% en enero de 2012 (1 punto porcentual menor al observado un año atrás).

Por otra parte, a pesar de la desaceleración de la economía mundial, el crecimiento de la cartera de consumo se mantuvo estable en niveles de 20,8% durante el segundo semestre de 2011, mostrando un crecimiento menor solo hasta febrero de 2012 cuando aumentó 20,3%, inferior en 57 puntos básicos a diciembre de 2011, pero superior en 5,7 puntos básicos a la registrada un año atrás. Adicionalmente, la cartera de consumo presentó un leve deterioro en sus indicadores de riesgo. Durante el segundo semestre de 2011 y principios de 2012 los indicadores de calidad y morosidad aumentaron levemente, en particular en enero de 2012. Estos indicadores crecieron 28 y 30 puntos básicos. Sin embargo, continúan en niveles inferiores a los registrados en los últimos cinco años.

Si bien, la cartera comercial presenta una desaceleración y el crecimiento de la de consumo se estabilizó, el Gobierno Nacional y el Banco de la República realizan un seguimiento continuo a estas variables ya que, desde mediados de 2011, la cartera riesgosa y vencida ha presentado una tendencia alcista.

Pasando al tema cambiario, una excesiva revaluación de la moneda lleva a la pérdida de competitividad del sector exportador y en consecuencia a la pérdida de empleos. Si bien, durante 2012, todas las monedas de la región se han revaluado, en particular, el peso colombiano se ha mantenido relativamente estable dada la incertidumbre del contexto internacional. Al igual que en el caso del riesgo crediticio, el Gobierno nacional y el Banco de la República siguen de cerca el comportamiento del mercado cambiario con el fin ajustar las medidas de política tendientes a controlar estos riesgos.

Del balance de todos los factores positivos y negativos que afectan el crecimiento económico, se estima que la economía colombiana podría crecer alrededor del 5% en 2012. En todo caso, para garantizar que ello se cumpla y contrarrestar los efectos adicionales del choque adverso, el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de medidas en el frente de la política fiscal sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

En materia de presupuesto y gasto público, se cuenta con un importante nivel de recursos dentro del presupuesto que permite garantizar niveles apropiados de gasto para enfrentar los posibles efectos de la situación externa. El Presupuesto General de la Nación pasó de \$151,3 billones en el año 2011 a \$165,3 billones en el 2012, lo que se traduce en un incremento del 9,3%; dentro del cual la inversión pública pasó de \$32,9 billones a \$36,8 billones, es decir que registró un crecimiento del 12%, mientras que el crecimiento nominal esperado de la economía es de 7,8%. Esta, además de ser una cifra importante por si misma,

¹³ Crecimiento real.

¹⁴ Debido principalmente al ingreso del banco WWB en marzo.

permitirá jalonar mayores proyectos de inversión privada. Lo más importante es que a pesar de esto, se redujo el déficit fiscal del sector público, de \$17 billones en 2010 a cerca de \$9 billones en 2012.

El Gobierno Nacional se ha comprometido en acelerar la ejecución del gasto público de todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, buscando superar los niveles históricos de ejecución por encima del 95%. Para esto, se han implementado acuerdos de gestión de desempeño con las diferentes entidades del gobierno a fin de tener unas metas precisas de ejecución con cada uno de los responsables de los recursos públicos, de acuerdo a las metas misionales y los programas del Plan Nacional de Desarrollo.

2 Dirección **General** *de política* *Macroeconómica (DGPM)*

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

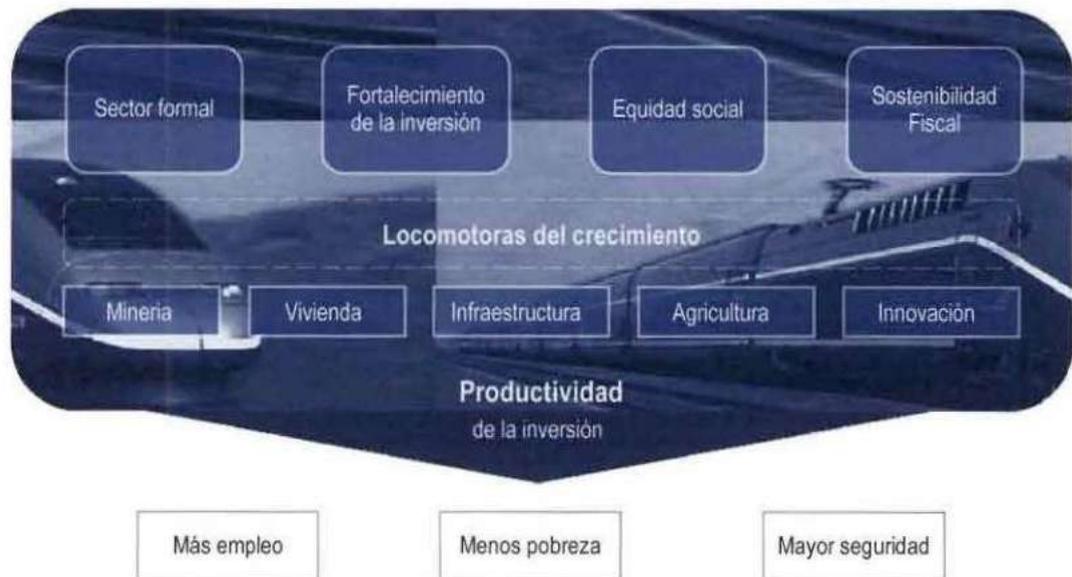
2. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)

2.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

Superada la crisis de finales de los años noventa (una de las mayores crisis de la historia de la economía colombiana), el manejo prudencial y responsable de la política económica junto con un entorno externo positivo permitió una dinámica favorable que le ayudó al país a alcanzar un crecimiento promedio de 5,5% en el período 2003-2007 con una tasa cercana al 7% en el año 2007. No obstante, esta dinámica fue interrumpida por los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009, estos se reflejaron en una caída en la demanda tanto interna como externa por productos colombianos y, por supuesto, en un menor ritmo de actividad económica, con lo cual la economía colombiana creció 1,7% en 2009.

En el año 2010 los mercados internacionales retornaron a la calma y hubo una mejora de las expectativas sobre la recuperación económica mundial. En el frente interno, la economía también presentaba recuperación en sectores líderes como industria, comercio y minería, así como en el consumo de los hogares y la inversión de las empresas. Es en este contexto que comienza la administración del Presidente Juan Manuel Santos. La estrategia económica de este Gobierno se ha fundamentado en adoptar las medidas que se consideran necesarias para garantizar un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo. El impulso a sectores que no solo jalarán el crecimiento económico, sino que también permitirán incrementar el empleo y, por extensión, mejorar los indicadores sociales del país, es parte de la estrategia que busca garantizarle a la economía colombiana mayor estabilidad económica, de la cual serán favorecidas las familias más vulnerables del país. Estos sectores se han denominado las "locomotoras" para el crecimiento económico por su efecto dinamizador y multiplicador sobre la economía.

El primer sector es el minero-energético, que en los últimos años ha tenido un impacto importante sobre el crecimiento económico, pasando de crecer 1,7% en 2003 a 14,3% en 2011, lo que también le ha permitido aumentar su contribución al PIB de la economía. De otra parte, los cambios institucionales que se presentaron en los últimos años en el sector petrolero le permitieron a Ecopetrol convertirse en una empresa con más capacidad de inversión en exploración, a lo cual se sumó la llegada de nuevos actores que han dinamizado este mercado, lo que se refleja también en el aumento de la inversión extranjera en el país.

Diagrama 2.1. Locomotoras del crecimiento económico

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta dinámica permite esperar un "auge" del sector minero para los próximos cinco años, lo que implica un manejo macroeconómico adecuado. Con el nuevo marco fiscal institucional (aprobación de las reformas de Sostenibilidad Fiscal, Sistema General de Regalías y Regla Fiscal), se logrará tener ahorros importantes y evitar así los efectos de fenómenos adversos como una posible "enfermedad holandesa". El reto está en la capacidad de manejar estos recursos y que se generen encadenamientos productivos con la industria y el sector servicios, que generen empleo en el mediano plazo.

El segundo sector dinamizador del crecimiento es el de vivienda. Este sector ha mantenido una dinámica positiva en los últimos años, con un crecimiento promedio del 4,5% en el periodo 2008-2011, en línea con el crecimiento de la economía. Sin embargo, la cobertura del país aún está por debajo de las necesidades de toda la población, razón por la cual la política del Gobierno se ha orientado, de una parte, en generar los incentivos para aumentar la oferta de vivienda, sobre todo para familias de escasos recursos y, por la otra, en continuar con el subsidio a la compra de vivienda de los estratos medios y bajos, política que en el corto plazo ha demostrado tener buenos resultados. En este sentido, la meta de este Gobierno es la construcción de un millón de nuevas viviendas al finalizar la administración. La alta capacidad de generación de empleo de este sector es indiscutible.

La tercera locomotora corresponde al sector de infraestructura. La dinámica económica del país necesita de una infraestructura eficiente que disminuya los costos de trasladar productos de exportación y mejorar el intercambio en el mercado interno. El país requiere avances en productividad y estímulo a la competitividad. Para ello es fundamental contar con puertos, carreteras y aeropuertos de mejor calidad. La administración

del Presidente Santos se encuentra en la implementación de las autopistas de la prosperidad, con lo cual se logrará un total de 10.000 km en concesión en los próximos ocho años. Al mismo tiempo, el nuevo diseño institucional en el sector de transporte permitirá tener un desarrollo en infraestructura más eficiente, partiendo de la estructuración de los proyectos y de su impacto económico.

El cuarto sector que contribuirá al crecimiento es el de agricultura, que en las últimas décadas se vio afectado por el conflicto armado. Con la recuperación de la seguridad en los últimos años están dadas las condiciones para su crecimiento. La política del nuevo Gobierno en este sector tiene varios componentes. Desde el punto de vista social, generar las condiciones para una restitución de tierras que permita a las víctimas del conflicto armado retornar a su propiedad en el campo. En el frente económico, generar los incentivos para la tecnificación y desarrollo del sector y así elevar su competitividad. En el área de comercio exterior, la firma de nuevos tratados comerciales generará una ampliación de los mercados de exportación para nuestros productos agrícolas. Todo ello tendrá un efecto multiplicador en la generación de empleo de calidad en el campo.

El quinto sector, del que se espera produzca un efecto positivo sobre el crecimiento, es la innovación tecnológica. Es indiscutible que en los últimos años el país ha logrado avances significativos en la cobertura de educación; sin embargo, el siguiente paso es lograr estándares de calidad más altos que mejoren la calificación del capital humano. Generar productos con mayor valor agregado tiene implicaciones sobre el incremento de ingresos para los trabajadores y para la economía en general. En línea con esta política, en el nuevo Sistema General de Regalías se creó el fondo de desarrollo en tecnología que dispondrá del 10% del total de recursos de las regalías para inversión en este sector.

Externalidades positivas sobre la demanda interna

El esquema de las locomotoras del crecimiento económico busca generar un efecto multiplicador sobre la economía. La creación de nuevos puestos de trabajo permitirá que aumente el ingreso disponible de la economía, incrementando la demanda interna. Esta dinámica generará encadenamientos en torno al sector servicios, en donde se concentra más del 60% del empleo total del país. Un crecimiento sostenido de la economía en torno a la generación de una clase media a través de más empleo formal significa una economía más incluyente y un fortalecimiento de la demanda en el mercado interno.

La combinación de una estrategia sectorial (locomotoras) con visión de mercado externo (fortalecimiento y diversificación de exportaciones) logrará un aumento de la riqueza en la economía. El objetivo es lograr un aumento significativo del PIB per cápita del país, sustentado en un empleo formal más alto de la mano de una mayor productividad laboral y con el apoyo de una mayor inversión del sector privado.

De esta forma, la estrategia macroeconómica se centra en fortalecer este círculo virtuoso en el mediano plazo. Los sectores dinamizadores del crecimiento o "locomotoras" tendrán un efecto positivo sobre el ingreso de los hogares con impacto multiplicador sobre el empleo y la demanda interna de la economía. Ello, al tiempo con otra serie de estrategias de buen Gobierno y de aumento en la convergencia y el desarrollo regional, permitirá garantizar periodos largos y sostenidos de crecimiento, e iniciar una nueva dinámica de innovación y tecnología.

El objetivo es alcanzar un crecimiento estable alrededor del 6%, con una tasa de inversión alrededor del 30% y una tasa de ahorro cercana al 27% en el año 2014. Los resultados de 2011 dieron cuenta de que la economía está cerca de lograr estos objetivos, ya que se logró una tasa de crecimiento de 5,9% con una tasa de inversión del 27,1% del PIB. De nuevo, el desafío es mantener esta dinámica en el mediano plazo y que se refleje en reducciones del desempleo y de la pobreza.

Diagrama 2.2. Virtuosismo de una política coherente



Fuente: DNP - Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Hacia un crecimiento sostenido

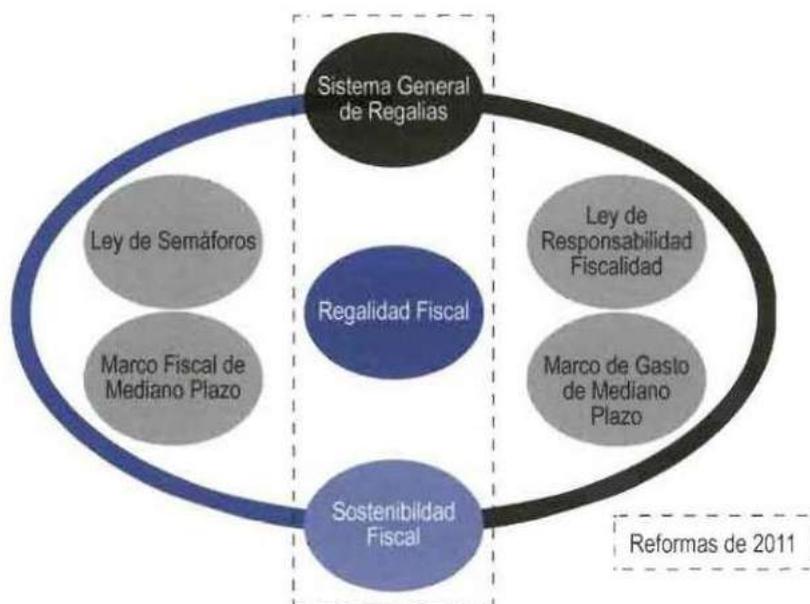
El gran desafío de esta visión de largo plazo es aprender de los errores del pasado y no repetirlos. El desaprovechamiento de las pasadas bonanzas petroleras y/o cafeteras, por considerarlas como "permanentes", produjo desajustes macroeconómicos importantes y una apreciación drástica de la moneda, el descenso de la tasa de ahorro de la economía y el sobreendeudamiento que generaba la expectativa de un ingreso futuro. Lo anterior termina vulnerando a la economía, haciéndola incapaz de amortiguar choques futuros, internos o externos. Para lograr un crecimiento sostenible se busca tener énfasis en dos campos:

i. Énfasis en lo micro: Escoger bien las prioridades en el sentido de gastar bien los recursos que posee el país, así se generan empleos más productivos y formales, que sean consistentes con el crecimiento liderado por las locomotoras.

ii. Énfasis en la sostenibilidad macroeconómica: Con el nuevo marco fiscal institucional (Regalías, Sostenibilidad fiscal y Regla Fiscal), se podrá estabilizar la economía y poder ahorrar en los períodos de auge para gastar en los tiempos difíciles, así como tener recursos para amortiguar las crisis internacionales.

En materia fiscal, gracias al continuo esfuerzo del Gobierno y al exitoso paso de importantes iniciativas legislativas ante el Congreso de la República durante el último año, como la aprobación de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), del Acto Legislativo de Regalías (AL 5 de 2011), de la Ley que lo reglamenta (Ley 1530 de 2012), y del Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal (AL 3 de 2011), permiten que hoy por hoy el diseño y ejecución de la política fiscal, prevista para los próximos años, se fundamente en una institucionalidad fiscal articulada y creíble, que redunde en una finanzas públicas sostenibles en el mediano plazo (Diagrama 2.3).

Diagrama 2.3. Nueva institucionalidad para el diseño de la política fiscal



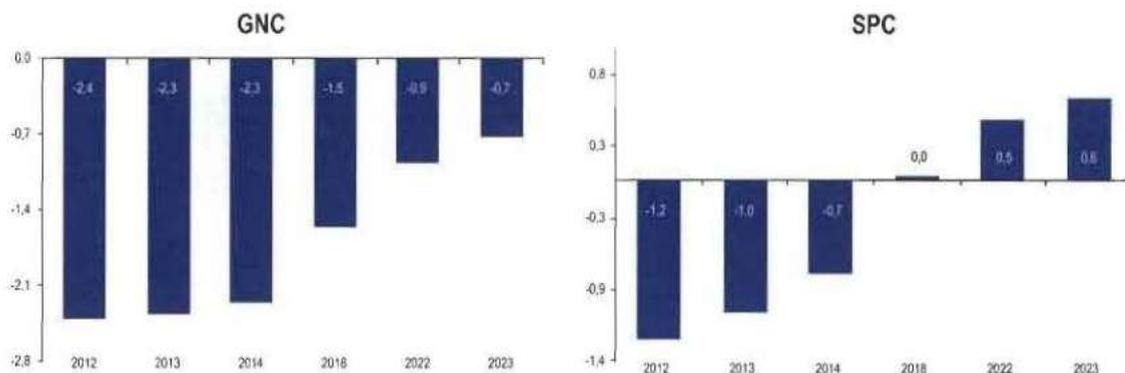
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estas reformas, que adoptan reglas más equitativas en la distribución de recursos y crean principios de prudencia en el manejo de las cuentas fiscales, tendrán un impacto innegable sobre la sostenibilidad fiscal en el futuro cercano y contribuirán a garantizar la estabilidad macroeconómica del país.

De esta manera, y con base en los lineamientos de las nuevas leyes aprobadas, la estrategia fiscal de la próxima década que se presentó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012 prevé que el balance del Sector Público Consolidado (SPC) pase de un déficit de 1,2% del PIB en el 2012 a uno de 0,7% del PIB en 2014 y a superávit de 0,6% del PIB en el 2023, comportamiento que se explica en gran medida por la favorable evolución de los resultados del Gobierno Central (GNC) y de las regiones. Esto, por cuenta del ahorro proyectado que se espera que dichos sectores efectúen y que estará asociado con los ingresos extraordinarios del petróleo y la minería.

Así mismo, se proyecta que el déficit del GNC en 2012 ascienda a 2,4% del PIB, y que mantendrá una senda descendente en cumplimiento de la regla fiscal, lo que le permitirá reducir su déficit a 2,1% en 2014 y, a 0,7% del PIB en el 2023. En particular, se calcula una meta de déficit fiscal del SPC de 1.0% del PIB y de 2,2% del PIB para el Gobierno Nacional Central (Gráfico 2.1).

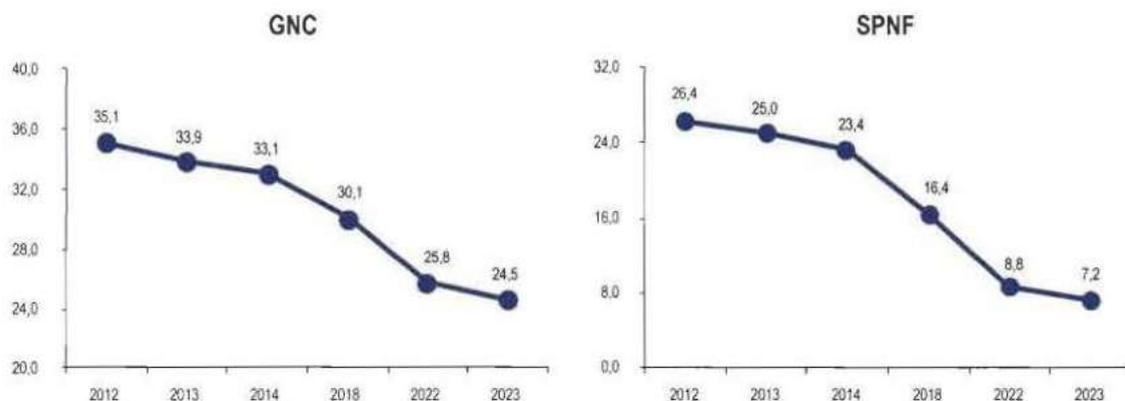
Gráfico 2.1. Balance fiscal del SPC y del GNC (2012-2023)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estos menores niveles de déficit llevarán la Deuda Neta de Activos Financieros del Sector Público no Financiero (SPNF), desde 26,4% del PIB en el año 2012 al 13% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 7.0 % del PIB en el año 2023. Al mismo tiempo, la deuda neta del Gobierno Central descenderá en cerca de 10 puntos del PIB, al pasar de niveles cercanos al 35% en 2012, al 25% en el 2023. Cabe señalar que los niveles de endeudamiento neto serían cercanos al 35% para el GNC y del 25% para el consolidado en 2013 (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2. Deuda neta de activos del SPNF y del GNC (2012-2023)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, la actual institucionalidad fiscal le permite al Gobierno pensar en un escenario de finanzas públicas que, tanto en el corto como en el largo plazo, preserve la confianza inversionista, evite la generación de desequilibrios macroeconómicos, incremente la inversión (social y en infraestructura) y contribuya a la reducción de la pobreza. Lo anterior, sin descuidar la atención de sus mayores pasivos (pensiones, salud y los fallos de los órganos judiciales).

Así las cosas, con el fin de que el Gobierno pueda solventar un gasto adecuado para cumplir sus metas trazadas y atender las necesidades ya mencionadas, este encaminará sus políticas hacia la consecución de mayores ingresos que le permitan mantener un tamaño del Estado sostenible en el largo plazo. Por esta razón, el Gobierno presentará ante el Congreso de la República durante el segundo semestre del año 2012 una reforma tributaria fundamentada en los criterios de equidad, competitividad y contribución al crecimiento.

Esta reforma tributaria estructural tendrá un aporte adicional al recaudo esperado durante los próximos años, incrementando la eficiencia del sistema en un contexto que permita a los agentes económicos tener mayor certeza sobre la realización de sus planes de consumo e inversión, e incorporando sectores informales y su capacidad contributiva a la economía formal.

2.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Los buenos resultados económicos de 2011 en lo corrido de 2012 muestran parte del apoyo que la DGPM realiza al diseño de la política macroeconómica y fiscal. En el período comprendido entre junio de 2011 y junio de 2012, se apoyó técnicamente al trámite y aprobación de la Ley Reglamentaria del Sistema de Regalías, la estructuración de la Reforma Tributaria y la implementación de la Regla Fiscal.

Coyuntura macroeconómica 2012

En 2012, la economía colombiana viene creciendo conforme a lo previsto gracias a las políticas adoptada por el Gobierno, al impulso de las locomotoras y al buen desempeño de nuestros socios comerciales. Las actividades asociadas con el comercio, la industria, la minería y los servicios fueron los motores de crecimiento en 2011 y han conservado su dinamismo en lo corrido del año. Al mismo tiempo, las encuestas de expectativas registran un alto nivel de confianza por parte de consumidores y productores.

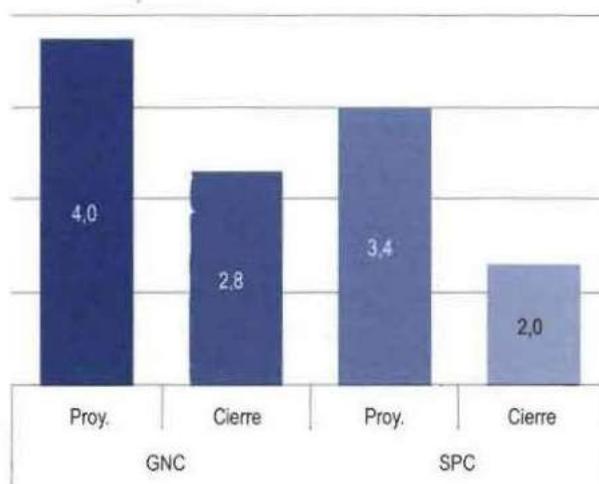
Las exportaciones totales crecen a tasas del 21.5% anual en el primer trimestre del año y las industriales al 7.4%, gracias a la diversificación de mercados lograda por el aparato productivo colombiano. Se destaca, además, que se ha producido un importante proceso de recuperación de las relaciones comerciales y de los niveles de ventas a Venezuela que, de continuar con la tendencia de los últimos meses, podrían alcanzar un nivel de US\$3.000 millones, con un crecimiento anual de más del 70%. También es de esperar un efecto favorable sobre nuestras ventas externas por la entrada en vigencia del tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y próximamente con la Unión Europea. El propósito de dichos acuerdos es generar mayor bienestar al consumidor y mayor eficiencia a los productores.

Por otra parte, la inversión se encuentra en niveles cercanos al 28% del PIB, lo cual ha sido posible gracias a las políticas adoptadas, al buen momento de la construcción de vivienda y a las acciones de modernización de la industria y el comercio. Este aumento en la inversión también ha sido apoyado por el creciente flujo de Inversión Extranjera Directa, que en lo corrido del año va en US\$7.000 millones, superior en US\$5.1500 millones a la misma fecha del año anterior. Estos flujos de IED y el abaratamiento de los bienes de capital por cuenta de la reducción de aranceles y la apreciación de nuestra moneda han permitido financiar mayores inversiones en los sectores de minería, en la industria, el comercio y en el sector servicios.

La demanda de los hogares y la confianza de los consumidores han sido importantes para el crecimiento de la economía en 2011 y en lo corrido de 2012. Es de esperar que se sostenga en los próximos meses gracias a que el empleo viene creciendo y a que no se han presentado restricciones al financiamiento. Sin embargo, se espera una moderación de los hogares a la hora de endeudarse, en respuesta a las medidas de estabilización de la economía adoptadas por el Banco de la República.

En términos del comportamiento de los indicadores fiscales, 2011 fue un año totalmente satisfactorio y reafirmó el compromiso del Gobierno con la sostenibilidad fiscal, toda vez que los resultados fueron significativamente mejores que los proyectados. En efecto, el déficit del SPC y del GNC ascendieron a 2,0% y 2,8% del PIB, inferiores a las metas previamente establecidas en el MFMP de 2011 (3,4% y 4,0% del PIB, respectivamente) (Gráfico 2.3). En cuanto al balance primario, el SPNF reportó un superávit de 1,1% y el GNC un déficit de 0,1% del PIB, resultados consistentes con una relación de deuda sobre PIB de 27,5 y 35,4%, respectivamente.

Gráfico 2.3. Resultado fiscal 2011: meta vs. cierre observado (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, frente al déficit observado en 2010 (3,3% del PIB) el balance obtenido en 2011 registró una importante mejora (de 1,3 puntos porcentuales del PIB), explicada en gran medida por el menor déficit registrado por el SPNF, que pasó de 3,1% a 1,8% del PIB (Cuadro 2.1). En efecto, esta significativa reducción del déficit del SPNF obedeció esencialmente al mejor resultado del GNC, cuyo déficit se redujo de 3,9% a 2,8% del PIB, entre los dos años.

Cuadro 2.1. Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2011 vs. 2010)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2010	2011*	2010	2011*
1. Sector Público No Financiero	-16.909	-11.318	-3,1	-1,8
Gobierno Nacional Central	-21.019	-17.507	-3,9	-2,8
Sector Descentralizado	4.110	6.188	0,8	1,0
Seguridad Social	5.207	6.840	1,0	1,1
Empresas del nivel nacional	-150	-340	0,0	-0,1
Empresas del nivel local	-426	169	-0,1	0,0
Regionales y Locales**	-521	-481	-0,1	-0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep	223	-45	0,0	0,0
3. Balance de Fogafin	426	76	0,1	0,0
4. Costos de la Reestructuración Financiera	-392	-279	-0,1	0,0
5. Discrepancia Estadística	-1.061	-1.019	-0,2	-0,2
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-17.713	-12.585	-3,3	-2,0

*Incluye Fondo Nacional de Regalias.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como ya se mencionó, el déficit del GNC al cierre de la vigencia 2011 (2,8% del PIB), no sólo fue inferior al registrado en 2010 sino que también fue menor a la meta oficial. Este comportamiento respondió a la dinámica favorable de los ingresos en 2011. En efecto, los ingresos fiscales de la Nación fueron superiores a los registrados en 2010, por cuenta de los efectos de la reforma tributaria de 2010, el mayor crecimiento económico, la reforma arancelaria y la buena gestión de fiscalización por parte de la DIAN. En razón a que, en cumplimiento de lo estipulado por la regla fiscal, el Gobierno Central no transfirió dichos excedentes al gasto, su balance fiscal fue entonces inferior en 1,1 puntos del PIB respecto a lo proyectado en el MFMP de 2011 (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Evolución del resultado fiscal del GNC 2010-2011 (% del PIB)

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

También es importante destacar que el ajuste en las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central resultó no solo a través de los esfuerzos por aumentar los ingresos, sino también por un crecimiento controlado de los gastos. En efecto, entre 2010 y 2011 el crecimiento real del gasto no superó el 6%, aun cuando se atendieron las necesidades asociadas con fenómenos inesperados como la ola invernal.

Así las cosas, los resultados fiscales de 2010 y 2011 evidencian que gracias a la rápida recuperación de la actividad económica el Gobierno estuvo en capacidad de retornar a una senda decreciente de déficit, interrumpida en 2009 como consecuencia de la crisis financiera internacional. En particular, el resultado fiscal de 2011 se enmarcó en un contexto de mayor dinamismo de la actividad económica y reflejó los efectos de las reformas adoptadas por el Gobierno, enfocadas a la disciplina fiscal y a garantizar fuentes estables de ingresos que le permitirán a la Nación ir reduciendo su déficit de manera gradual.

Los buenos resultados económicos de 2011 y lo corrido de 2012 muestran el trabajo de la DGPM en el diseño de la política macroeconómica y fiscal. En el periodo comprendido entre junio de 2011 y junio de 2012 se apoyó técnicamente el trámite y aprobación de la Ley Reglamentaria del Sistema de Regalías, la estructuración de la Reforma Tributaria y la implementación de la Regla Fiscal.

De otra parte, esta Dirección se encuentra liderando el proyecto de la adopción de la Metodología de medición fiscal con base en el Manual de Estadísticas del FMI 2001, que representa un importante paso en el diseño de la política fiscal.

Ahora bien, desde una perspectiva de largo plazo, este comportamiento confirma que el Gobierno se encuentra preparado para asumir una postura fiscal que impulse el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, se apoyará a partir de 2012 en el nuevo marco institucional constituido por tres iniciativas que cursaron exitosamente por el Congreso y fueron aprobadas a lo largo de 2011 y 2012:

i) Sostenibilidad fiscal como criterio constitucional (Acto Legislativo 003 de 2011)

Mediante esta reforma, se creó un instrumento que permite alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho. Como la sostenibilidad de las finanzas públicas promueve la estabilidad del entorno macroeconómico, la Reforma Constitucional brinda el marco para un diseño de política que proteja el ingreso y el empleo, en particular de los más pobres, que son los más vulnerables ante las fluctuaciones de la actividad económica.

La reforma aprobada por el Congreso ha creado herramientas que permiten formular consultas con respecto al impacto sobre las finanzas públicas de las medidas tomadas por los organismos judiciales.

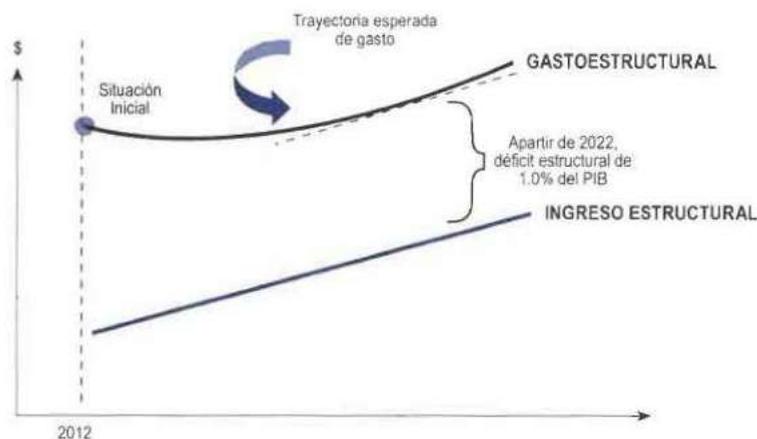
ii) Diseño del Sistema General de Regalías (Acto legislativo 005 de 2011) y Ley 1530 de 2012

Por medio de esta reforma, se creó el Sistema General de Regalías bajo los principios de equidad en la distribución de los recursos, transparencia en la utilización de los mismos y búsqueda de generar impactos regionales con su utilización. De esta manera, la reforma al sistema de regalías redistribuye recursos a toda la población con el fin de promover el desarrollo regional, generar ahorro público a título de las regiones y dotar al país con un sistema que elevará significativamente los estándares de control sobre el manejo de las regalías.

iii) Adopción de la regla fiscal sobre el balance estructural del Gobierno Central (Ley 1473 de 2011)

La ley de regla fiscal determina que el GNC cumpla con una senda decreciente del déficit estructural a partir de 2012, con metas indicativas para 2014 (2,3% del PIB) y 2018 (1,9% del PIB), llegando a una meta permanente de 1% o menos a partir de 2022. El Gobierno podrá desviarse de esta senda en situaciones excepcionales, lo cual evita que la regla se convierta en una camisa de fuerza ante necesidades en que el impulso fiscal sea necesario para contribuir a la estabilidad macroeconómica.

Gráfico 2.5. Esquema - Regla Fiscal



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en situaciones en que la economía atravesase por un periodo de crisis severo, la regla habilita al Gobierno para ejecutar gasto contracíclico, con el fin de estimular la demanda interna y mitigar de esta manera el impacto de una recesión, que típicamente afecta más a los segmentos de la población vulnerables económicamente.

2.3. RETOS Y DESAFÍOS

El principal desafío para el diseño de la política fiscal y macroeconómica en 2012 y los próximos años es la incertidumbre sobre el comportamiento de la economía mundial y como puede afectar el crecimiento económico del país. El desempeño fiscal de muchos países de la Unión Europea ha afectado el entorno económico mundial generando volatilidad en los mercados. Esta situación ha demorado la consolidación de la recuperación en economías como la estadounidense y la japonesa. Los planes de ajuste anunciados a finales del año anterior por Grecia, Portugal e Italia contribuyeron a traer mejores perspectivas económicas; sin embargo, implicaron reducciones de muchas concesiones sociales del Estado hacia sus comunidades, con repercusiones económicas e inestabilidad política. El incremento de la inestabilidad económica y política continúa aumentando la percepción de riesgo afectando el crecimiento económico y debilitando fuertemente la solidez del sistema financiero mundial.

En el frente interno, la economía colombiana aún continúa creciendo a tasas superiores al 4,5% gracias a la buena política económica del Gobierno y la dinámica de los sectores dinamizadores de la producción (locomotoras). El comercio, minería y servicios presentan crecimientos positivos, aunque en niveles inferiores a los de 2011. Por el lado de la demanda, el gasto de los hogares y la confianza de los consumidores continúan como un importante motor para el crecimiento de la economía.

Sin embargo, la coyuntura de la Zona Euro podría tener efectos sobre el desempeño de nuestra economía, disminuyendo la demanda externa por nuestros productos de exportación, así como también afecta los precios de los *commodities*. El país ha construido una solidez financiera e institucional que le permitirá afrontar estos posibles efectos.

De otra parte, como se presentó en los logros de 2011, Colombia ha demostrado un buen desempeño fiscal reduciendo sus niveles de déficit y de deuda gracias a que una parte de los mayores recaudos y excedentes fueron ahorrados. Este hecho ha sido reforzado con la adopción del Acto Legislativo de sostenibilidad fiscal, la expedición de la Ley de Regla Fiscal y las leyes para hacer más democrática y eficiente la inversión de los recursos de regalías.

El reto para el diseño de la política fiscal es poder contrarrestar los efectos adicionales del choque adverso. En este sentido, el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de medidas en el frente fiscal sin comprometer la sostenibilidad de sus finanzas públicas. En materia de presupuesto y gasto público, se cuenta con un importante nivel de recursos dentro del presupuesto que permite garantizar niveles apropiados de gasto para enfrentar los posibles efectos de la situación externa. De esta forma, la inversión pública alcanza hoy \$18 billones mientras que en 2010 era de \$11 billones, este es el monto más alto de los últimos veinte años, 2,9% del PIB. También, el Gobierno Nacional viene desarrollando programas de gastos de inversión contracíclicos, integrando los esfuerzos de la Nación, el sector privado, las empresas del Estado, las entidades

territoriales y los recursos del sistema general de regalías. Se proyectan inversiones conjuntas por cerca de \$80 billones en el presente año. Estos recursos permitirán mejorar la infraestructura, apoyar la reactivación económica y beneficiar con subsidios monetarios a la población vulnerable.

La Dirección de Política Macroeconómica tiene el desafío, por una parte, de mantener un estricto monitoreo de las condiciones económicas a nivel mundial y su impacto sobre la dinámica económica y, por otra, incorporar las medidas de política fiscal que puedan mantener el crecimiento económico sin abandonar la sostenibilidad fiscal.

En particular, el ejercicio de proyección del escenario fiscal del GNC implica importantes desafíos en términos del manejo de la política fiscal para los próximos años. En efecto, las metas trazadas responden a la identificación, reconocimiento e incorporación de supuestos fundamentales, que se espera preserven la sostenibilidad de las finanzas de la Nación en el futuro y aseguren la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

Entre estos aspectos, se destacan: i) un desempeño económico sostenido (con tasas de crecimiento real de 4,8%); ii) un comportamiento favorable de los ingresos asociados con el sector minero-energético en los próximos años; iii) el efecto de la incorporación de la sostenibilidad fiscal en la Constitución Política sobre las decisiones de gasto y los fallos judiciales; v) una provisión adecuada de infraestructura consistente con la ejecución de los megaproyectos de desarrollo vial previstos; y vi) una trayectoria de pago de pensiones que decrece más lentamente.

El nuevo escenario de mediano plazo tiene en cuenta la decisión del Gobierno de encaminar sus políticas hacia la optimización y consecución de ingresos estables en el mediano y largo plazo, no solo producto de las reformas aprobadas en el pasado, sino de la reforma que está próxima a tramitarse ante en el Congreso de la República, la cual está orientada a promover políticas pro crecimiento, competitividad y emprendimiento. Ello permitirá armonizar la dinámica del gasto y la de los recursos corrientes que lo financian, en procura de un tamaño de Estado sostenible en el mediano plazo.

Lo anterior, adquiere gran importancia si se tiene en cuenta que las proyecciones de gasto contemplan además recursos adicionales para la atención de compromisos relacionados con: el sector salud, las víctimas de la violencia, el desplazamiento forzado de la población y, la generación y rehabilitación de infraestructura, entre otros.

Ahora bien, dado que el diseño de este escenario incorporó dentro de sus proyecciones la adopción de una regla fiscal cuantitativa a partir de 2012, el gasto de mediano plazo presentado en este Marco Fiscal está determinado por tres aspectos en particular: i) la evolución de los ingresos estructurales durante el periodo 2012-2023; ii) el cumplimiento de las metas puntuales de déficit estructural para los años 2014, 2018 y 2022 decretadas por la aprobación de la Ley 1473 de julio de 2010; y iii) una trayectoria decreciente del déficit estructural, que en 2023 llega a 0,8% del PIB.

En resumen, las proyecciones fiscales de mediano plazo buscan preservar la confianza inversionista, evitar la generación de desequilibrios macroeconómicos, reducir la pobreza y atender a las víctimas del conflicto. Además, permiten la inversión social e impulsan la inversión en la infraestructura que el país necesita. Todo esto sin descuidar sus más grandes pasivos, como son las pensiones, la salud y los fallos judiciales.

3 Dirección **General** *de Regulación* *Financiera (DGRF)*

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

3. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN FINANCIERA (DGRF)

3.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

La DGRF continuará desarrollando una agenda normativa que promueva un desarrollo robusto, sostenible e incluyente del sistema financiero en Colombia. En ese sentido, esta incluye proyectos en cinco áreas principales: una revisión integral del régimen de solvencia; la estrategia de inclusión financiera; la estrategia de educación financiera; reforma al régimen normativo aplicable a los Fondos de Inversión Colectiva; convergencia a las Normas Internacionales de Información Financiera.

En materia prudencial, el foco seguirá siendo la revisión de los requisitos de solvencia para los distintos tipos de instituciones financieras. Una vez expedidas las modificaciones aplicables a la calidad de capital de los establecimientos de crédito, y a los negocios de pensiones obligatorias y cesantías administrados por las AFP, la DGRF revisará las normas aplicables a las demás instituciones del sistema financiero. En una primera etapa se analizará la calidad de los componentes del patrimonio técnico de las entidades. Posteriormente, se revisará el régimen aplicable a la administración de recursos de terceros en sus distintas modalidades de forma tal que se eviten los arbitrajes regulatorios entre entidades que desarrollan negocios análogos y que los requerimientos de capital reflejen los riesgos efectivamente asumidos.

Por otra parte, la presentación de la Ley Pague Fácil, Pague Digital, representará el principal esfuerzo en términos de inclusión financiera de la Dirección. Esta iniciativa busca abrir el espacio para que diversas entidades ofrezcan servicios transaccionales de bajo costo para la población menos favorecida. En ese sentido, la creación de una licencia especial para el manejo de depósitos electrónicos, permitirá utilizar redes menos costosas y tecnologías no tradicionales para acercar a grandes segmentos de la población al sistema financiero. El trabajo coordinado con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación es necesario para garantizar que actores del sector bajo su regulación participen del proceso de inclusión financiera.

Adicionalmente, la DGRF participará de forma conjunta con el Ministerio de Educación Nacional en la formulación de la Política de Educación Financiera. Los lineamientos generales de esta política se van a plasmar en un documento del Concejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) de Educación Financiera que incluirá consideraciones sobre la formación de capacidades en niños y jóvenes a través de canales de educación formal, así como temas más amplios que atañen al grupo mayoritario de clientes potenciales del sector financiero.

Para efectos de promover el desarrollo del mercado de capitales, se expedirán los decretos correspondientes a la reforma al mercado de los fondos de inversión. Dicha reforma contiene tres componentes fundamentales: primero, contempla una convergencia a los estándares internacionales de nomenclatura y clasificación; segundo, presenta mecanismos de autorización más expedita con el fin de dinamizar el

mercado y promover la competencia; y tercero, permite la separación de las distintas actividades de la administración (gestión, custodia y distribución) de los fondos de inversión buscando promover de esta forma la especialización y la operación más eficiente de este mercado.

Por último, en la DGRF deberá hacer la transición a la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), creada por el Decreto 4172 de 2011 en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para modificar la estructura del Estado. La URF es un organismo del orden nacional, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual, dentro del marco de la política fijada por el MHCP, tiene por objeto la preparación de la normativa para el ejercicio de las facultades de reglamentación y de la competencia de regulación e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

La creación de esta unidad busca solventar dificultades en materias de potenciales conflictos de interés que pueden generarse manteniendo la función de regulación financiera dentro del MHCP, sin desconocer que el marco constitucional colombiano asigna la regulación financiera al Gobierno Nacional (Presidente + Ministro del ramo). De otro lado, se buscan solventar dificultades en términos de capital humano ya que la naturaleza altamente técnica de la regulación financiera requiere contar con recursos humanos calificados en mayor cantidad y actualmente es difícil retener el equipo, entre otras razones porque no existen planes de formación y de carrera adecuados y porque las restricciones presupuestales dificultan una adecuada remuneración del tipo de recurso requerido, impidiendo que se pueda contar con una planta adecuada y robusta. Finalmente, es importante señalar que actualmente no hay un organismo responsable por la definición de la política pública en materia de regulación financiera y otro encargado del desarrollo, elaboración y estructuración de la misma, lo cual es altamente deseable en una materia como la regulación financiera la cual además debe desarrollarse en el marco de una política pública claramente definida.

3.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Durante el último año, la Dirección General de Regulación Financiera (DGRF) desarrolló una agenda normativa que giró principalmente en torno a tres pilares: uno prudencial, uno de desarrollo de los mercados y uno de inclusión financiera.

Adicionalmente, la DGRF lideró la mesa de negociación de servicios financieros en el marco de los acuerdos de libre comercio negociados por Colombia y participó en la negociación de otras importantes mesas, como la de inversión, tanto en tratados de libre comercio como en acuerdos bilaterales de inversión.

Así mismo, participó activamente en las discusiones que se adelantaron en el Congreso de la República sobre proyectos de ley relativos a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, en una legislatura en la que se presentaron múltiples iniciativas en torno a dichas materias.

3.2.1. Agenda regulatoria

3.2.1.1. La agenda prudencial

Solvencia

El trabajo de la Dirección en materia prudencial se centró en la revisión de la normatividad sobre solvencia del sistema financiero. La primera etapa de esta revisión se concentró en un análisis de la calidad del capital de los establecimientos crédito, basada en las recomendaciones que al respecto hace Basilea III. Producto de un proceso de continuo diálogo con la industria, se elaboró un proyecto de Decreto que se encuentra disponible para comentarios del público hasta finales del mes de junio de 2012 y cuya expedición definitiva se espera para el tercer trimestre del año.

De la misma forma, la Dirección ha trabajado en colaboración con los demás integrantes de la Red de Seguridad del Sistema Financiero (Fogafin, Banco de la República, Superintendencia Financiera y Ministerio de Hacienda), en la revisión de los requerimientos de capital para las demás instituciones financieras. En particular se expidió un Decreto modificando los requerimientos para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías con el fin de vincularlas al Riesgo Operacional que ellas enfrentan en el desarrollo de los negocios de Pensiones Obligatorias y Cesantías.

Reservas técnicas de las entidades aseguradoras

De la misma manera, la DGRF elaboró un proyecto de decreto para actualizar el régimen de las reservas técnicas que deben mantener las entidades aseguradoras. El objetivo principal del proyecto es hacer una diferenciación clara entre las tipologías de reservas que deben mantener las entidades por ramo, así como la forma en que se deben constituir y liberar. El borrador del proyecto se publicó para comentarios a principios de junio de 2012.

Para el caso particular del ramo de terremoto, en diciembre de 2011, se expidió el Decreto 4865 el cual reglamenta las reservas que deben constituir las entidades.

Las reformas a la solvencia y a las reservas técnicas permitirán una actualización de los requerimientos patrimoniales de las entidades, convenientes no solo por el retraso de las normas vigentes, sino por las enseñanzas derivadas de la reciente crisis financiera internacional.

Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)

Por mandato de la Ley 1314 de 2009, la Contaduría General de la Nación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, obrando conjuntamente, expedirán principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, con el fundamento en las propuestas que deberá presentarles el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP).

Los procesos de elaboración y expedición de principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera se han de desarrollar en dos instancias: Una instancia de normalización técnica, a cargo del CTCP al cual le corresponde la elaboración de los proyectos de principios, normas, interpretaciones y guías que someterá a consideración de otra instancia, conformada por los entes reguladores,

Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, a la cual le corresponde expedir tales principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera. De esta manera, se separan las instancias técnicas de las instancias políticas, logrando una mayor transparencia y facilitando advertir eventuales problemas de neutralidad normativa.

Sin perjuicio de que la instancia de normalización técnica se encuentre en cabeza del CTCP y en aras de llevar a cabo una aprehensión directa de los trabajos y el desarrollo de la primera instancia del proceso en cabeza del ente normalizador, el MHCP ha venido participando en los diferentes comités ad honorem que ha establecido el CTCP para el estudio de las normas. En particular, la Dirección ha participado activamente en el Comité Técnico del Sector Financiero, en el Comité Técnico del Sector Real, en el Comité Técnico Impositivo y en el Comité Técnico del Sector Educativo y, además, de acuerdo con el Decreto 3048 de 2011 preside la Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información. Comisión que tiene por objeto coordinar a las entidades públicas con competencias sobre entes públicos o privados y autoridades públicas de supervisión, para que las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información de quienes participan en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables, para lo cual se ha reunido en dos oportunidades (noviembre de 2011 y marzo de 2012).

Adicional a lo anterior, asesores de la Dirección General de Regulación Financiera han participado como expositores en diferentes foros de sensibilización de la Ley 1314 de 2009, en las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla y Bogotá, eventos en los cuales se ha manifestado el avance en el proceso de convergencia y los desafíos que se derivan de dichas normas.

Igualmente, el MHCP se ha pronunciado en lo de su competencia, sobre los documentos que ha elaborado el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y sobre los planes de trabajo que semestralmente viene publicando, los cuales se han incorporado en la página web de esta entidad.

Es importante resaltar que producto del trabajo de los diferentes actores de este proceso, el MHCP, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expedieron el Decreto 4946 del 30 de diciembre de 2011 (modificado por el Decreto 403 de 2012), mediante el cual se estableció un ejercicio de aplicación voluntaria de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), ejercicio que busca conocer el impacto de las normas en las empresas del país, al cual se acogieron más de 150 empresas de los diferentes sectores económicos.

Finalmente, de acuerdo con el cronograma vigente del proceso de convergencia elaborado por el CTCP, los reguladores esperan recibir en el último trimestre del presente año las primeras propuestas para su análisis y posterior expedición.

3.2.1.2. La agenda de desarrollo de mercados

Reforma fondos de inversión colectiva

El régimen previsto para los esquemas de inversión colectiva en Colombia fue creado mediante el Decreto 2175 de 2007, hoy incorporado en la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010, el cual logró un importante impulso para el desarrollo de esta industria.

No obstante, si bien en Colombia el modelo de ahorro colectivo ha tenido un desarrollo importante, las cifras muestran que existe potencial de crecimiento en cuanto a su participación sobre el PIB versus otros países de la región. Es factible adicionalmente que el ahorro que se encuentra hoy canalizando pueda acceder a una mejor estructura de riesgo retorno, si se encuentran eficiencias que permitan reducir los costos de su administración.

Estas mejoras se sustentan fundamentalmente en la necesidad de alcanzar estándares internacionales buscando las mejores prácticas en términos de gestión, así como un lenguaje y cifras comparables para dimensionar la industria colombiana con respecto a otros países y regiones.

Esta necesidad ha sido evidente no solo a la luz de los requerimientos que existen en el mercado local de recursos y retorno, sino también por la noción de que el país debe moverse hacia un equilibrio de integración regional para no quedarse rezagado en un proceso en el que otros países se están moviendo y, que de no aprovechar, le restaría competitividad al mercado colombiano, a su ahorro, a sus empresas y a los proyectos productivos.

Con el fin de conocer experiencias internacionales y poder evaluar en qué sentido se deben acoger dichas experiencias, durante el año 2011 la DGRF realizó una serie de reuniones con expertos internacionales de jurisdicciones como Chile, Brasil, Canadá y Estados Unidos.

Una vez realizado el estudio del funcionamiento de los vehículos de inversión colectiva a nivel mundial, se identificaron los principales aspectos que debían ser objeto de la reforma, los cuales fueron discutidos al interior de un grupo creado con diferentes participantes de la industria de fondos de inversión colectiva, quienes junto con la Dirección de Regulación Financiera, y a través de diferentes discusiones, colaboraron en la formación de los principales aspectos que debía contener la reforma.

Como resultado del mencionado proceso de socialización y discusión, la Dirección elaboró un documento conceptual sobre fondos de inversión colectiva en Colombia, en el cual se identificaron las principales necesidades que llevaron a la revisión de la regulación actual, así como describir la propuesta normativa por medio de la cual se modificaría el régimen, documento que fue publicado para comentarios en diciembre de 2011.

Posteriormente, en mayo de 2012, fue publicada una primera versión del decreto para comentarios del público y se publicaron igualmente los decretos complementarios al mismo, con el propósito de regular: (i) la actividad de custodia de valores, (ii) algunos canales de distribución de productos, los cuales son la corresponsalia y el uso de red. Estos últimos, adicionalmente, buscan unificar el régimen de estos canales de distribución, no solo para productos asociados a los fondos de inversión colectiva, sino para otros productos del sistema financiero.

La propuesta normativa plantea en principio un cambio en la arquitectura de dichos vehículos, ya que introduce el concepto de familia de fondos, el cual facilita el trámite de aprobación ante la Superintendencia Financiera de Colombia y permite al inversionista moverse más fácilmente entre fondos de una misma familia y a más bajo costo. Así mismo, se propone modificar las tipologías de fondos de inversión colectiva, con el fin de simplificarlas y armonizarlas con estándares internacionales (abiertos y cerrados).

Por último, se precisan y estructuran las diferentes actividades que confluyen en la creación, administración y distribución de los fondos, así como los sujetos autorizados para ejecutar cada una de ellas. Según el

proceso regulatorio descrito previamente, se consideró importante que las actividades propias de la gestión y administración de estos vehículos puedan ser prestadas por sujetos diferentes, quienes se especialicen en el ejercicio de estas actividades.

La especialización ayudaría en la eliminación de los conflictos de interés, dentro de las sociedades administradoras, generaría economías de escala, mayor eficiencia en la prestación de los servicios relacionados con la administración y gestión de los fondos, contribuiría a la transparencia en las operaciones y haría a la industria nacional de fondos de inversión más compatible con otras jurisdicciones, debido a que internacionalmente este es el modelo preponderante.

En desarrollo de la especialización de actividades, se propone la implementación de la actividad de custodia de valores como obligatoria para el ejercicio de la actividad de administración de fondos de inversión, aunque pueda ser prestada por la misma entidad administradora, pero con la debida administración de conflictos de interés e implementación de murallas chinas.

Otras normas del mercado de valores

En el segundo semestre de 2011, en lo que tiene que ver con la regulación del mercado de valores, se expidieron cinco decretos relacionados con: i) la reglamentación del artículo 74 de la Ley 1328 de 2009, ii) regulación sobre el ejercicio del derecho de preferencia en la suscripción de acciones en mecanismos de construcción del libro de ofertas (Book Building), iii) ampliación del periodo de certificación de los profesionales del mercado de valores, iv) establecimiento de un mínimo para el periodo ex dividendo, y v) reglamentación adicional a las operaciones de transferencia temporal de valores. Estos decretos son:

Decreto 4765 de 2011. Reglamentación del artículo 74 de la Ley 1328 de 2009, sobre *close out netting* para las operaciones con derivados OTC en casos de concurso, liquidación, toma de posesión o acuerdos de reestructuración.

Decreto 4766 de 2011. Se establece un mínimo para el periodo ex dividendo acorde con las demás jurisdicciones integrantes del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA).

Decreto 4869 de 2011. Se amplía el periodo de certificación de los profesionales del mercado de valores de 2 a 3 años.

Decreto 4870 de 2011. Se regula el ejercicio del derecho de preferencia en la suscripción de acciones en el caso de emisiones realizadas a través de mecanismos de construcción del libro de ofertas.

Decreto 4871 de 2011. Regula las transferencias temporales de valores, estableciendo la posibilidad de que el traspaso de las garantías en estas operaciones no se dé exclusivamente a título de propiedad.

3.2.1.3. La agenda de inclusión financiera

En materia de inclusión, la Dirección ha desarrollado una agenda regulatoria a nivel de decretos y se encuentra trabajando, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en una iniciativa legislativa para ser presentada en el Congreso. De otro lado, se ha adelantado un

importante trabajo interinstitucional, tanto a nivel local como internacional, cuyo objetivo es trabajar coordinadamente en la solución de posibles obstáculos que pueden encontrarse para desarrollar adecuadamente la política de inclusión.

Iniciativa legislativa, proyecto de Ley Pague Fácil, Pague Digital

La DGRF, en desarrollo de las políticas públicas de Inclusión Financiera y Formalización Económica lideradas por el MHCP, determinó la necesidad de realizar algunas modificaciones al marco normativo vigente, con el propósito de lograr un mayor aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas existentes para la provisión de servicios financieros transaccionales de bajo costo a todos los colombianos, que además permita una profundización sostenible de servicios financieros tradicionales, mediante la creación de historias transaccionales y de consumo.

Se determinó que los cambios normativos requeridos correspondían al orden legal, razón por la cual, con la colaboración del programa de políticas públicas USAID (a través de Marulanda Consultores), se conformó un grupo de trabajo interdisciplinario, conformado por expertos de diversas entidades públicas (Ministerio de Tecnologías de la Información, Superintendencia Financiera de Colombia, Banco de la República, Fogafin), con el propósito de redactar un proyecto de ley que será puesto a consideración del Congreso de la República.

A finales de noviembre de 2011, el mencionado grupo de trabajo llegó a diversos acuerdos fundamentales que dieron como resultado la redacción de los primeros borradores del proyecto. Dichos textos han sido, desde entonces, sometidos a un proceso de socialización con los diferentes agentes que tienen un potencial interés en los temas allí desarrollados.

El proyecto de ley abarca tres grandes temas: (i) la creación de una nueva licencia financiera para entidades dedicadas únicamente a prestar servicios transaccionales (Sociedades Especializadas en Depósitos Electrónicos (SEDE)); (ii) aclarar algunos aspectos normativos relacionados con la venta anticipada de bienes y servicios y (iii) dar claridad al marco normativo del sector postal, en relación con la prestación de servicios postales de pago.

Actualmente, el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encuentran ultimando algunos detalles con el propósito de presentar el proyecto al Congreso en la legislatura 2012-2013.

Condiciones mínimas del depósito electrónico

Con el propósito de lograr la masificación de los servicios transaccionales se requiere disminuir los costos asociados a los productos financieros tradicionales y teniendo en cuenta que es necesario definir los alcances de los nuevos instrumentos, que permiten la realización de transacciones electrónicas, el MHCP expidió las normas mediante las cuales se establecieron las condiciones mínimas del Depósito Electrónico, sus condiciones de publicidad y se dictaron algunas disposiciones especiales en relación con la protección al consumidor y los trámites especiales que dichos instrumentos deben observar (Decreto 4687 de 2011).

Fijación, difusión y publicidad de las tarifas y precios de los productos y servicios financieros

Como parte de la estrategia de Inclusión Financiera del Gobierno Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene el objetivo de establecer un marco normativo que propenda a la transparencia de los precios ofrecidos a los consumidores por parte de las entidades vigiladas, de manera que se promueva la libre competencia y se garantice un adecuado nivel de protección a los derechos de los consumidores financieros.

En ese sentido, después de estudiar a fondo la problemática relacionada con los costos que cobran las entidades por la prestación de servicios transaccionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto mediante el cual se establece una serie de normas con el objetivo de reducir la asimetría de información que existe entre la oferta y la demanda de servicios financieros e imponer límites a ciertos cobros.

El Decreto está dividido en dos capítulos; el primero dispone seis principios que todas las entidades vigiladas deben observar para la fijación, difusión y publicidad de las tarifas o precios (diferentes a las tasas de interés) y, el segundo, dispone una serie de medidas concretas aplicables a los establecimientos de crédito (bancos, compañías de financiamiento, etc.), a saber:

Reporte anual de costos totales: Deberá enviarse a los consumidores financieros un reporte que informe la suma total de todos los costos que estos han pagado anualmente, con el fin de que vean, de manera clara, cuál es el impacto que dichos cobros tiene para su bolsillo.

- Oferta de servicios básicos: La Superintendencia Financiera establecerá un paquete de servicios básicos que deberán ofrecerse en forma homogénea, de manera que el consumidor financiero pueda comparar fácilmente la oferta.
- Operaciones fallidas: Queda prohibido el cobro de tarifas por operaciones fallidas.
- Divulgación y fijación de tarifas por operaciones en cajeros automáticos: La divulgación de las tarifas asociadas a retiros de efectivo en cajeros no será opcional y, en todo caso, cuando el retiro se realice por fuera de la red propia de la entidad, la tarifa no podrá exceder de 20 UVR (\$3.965 aprox.).
- Favorabilidad de tarifas para servicios financieros por internet: Los precios por consultas de saldo y transacciones a través de internet en ningún caso podrán ser superiores a las cobradas por otros canales.
- Estabilidad de tarifas: No se podrán incrementar las tarifas cobradas a los clientes, ni imponer obligaciones adicionales a las inicialmente pactadas, sin antes haberlo notificado a cada cliente, con antelación no inferior a cuarenta y cinco días.
- Prohibición de ventas atadas: Cuando se ofrezcan servicios básicos en paquete, deberá también ofrecerse la opción de adquirir dichos servicios de manera separada.

Con las medidas adoptadas, el Ministerio de Hacienda espera que los consumidores financieros cuenten con información más clara y completa acerca de los precios y las tarifas cobradas por las entidades vigi-

ladas, de manera que puedan tomar mejores decisiones en relación con la adquisición de los productos y servicios financieros que demanden.

Trabajo interinstitucional

Se solicitó de manera formal (y con respuesta favorable) a la Junta del Banco de la República que considerara la posibilidad de hacer aplicable para los colombianos no residentes en el territorio nacional la apertura de cuentas de ahorro mediante el trámite simplificado previsto por la Superintendencia Financiera de Colombia en la Circular Externa 053 de 2009.

Se han venido adelantando distintos acercamientos con el Registrador Nacional del Estado Civil, con el propósito de que la entidad a su cargo suministre algunos de los datos que hacen parte del Archivo Nacional de Identificación a las Entidades Financieras con el fin de que estas puedan implementar procedimientos ágiles y no presenciales de vinculación de clientes con medidas de seguridad que logren prevenir de manera efectiva la suplantación y otros tipos de fraude.

Se ha participado de manera activa en diversos grupos de trabajo liderados por el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en los que preparó la redacción de los proyectos de decretos reglamentarios que establecen la forma en que podrán circular las facturas cambiarias electrónicas, así como otros títulos valores electrónicos.

En conjunto con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, se ha venido discutiendo la implementación de la estrategia nacional de educación financiera, teniendo como resultado la asignación de responsabilidades según el público objetivo y los canales educativos.

En conjunto con la Superintendencia Financiera de Colombia y el Programa de Inversión Banca de Oportunidades, se ha trabajado en la publicación del "Primer Reporte de Inclusión Financiera". Así mismo, con la Superintendencia Financiera de Colombia se ha coordinado el trabajo en torno a la publicación del "Informe de evolución de las tarifas de los servicios financieros".

Participación en la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI)

La AFI es una red internacional de reguladores financieros de países emergentes y en vía desarrollo que trabajan de manera conjunta para incrementar el adecuado acceso a servicios financieros por parte de la población de escasos recursos. Los miembros de AFI comparten y discuten la problemática de sus países, así como el diseño de sus políticas y estrategias para superarlas. Las discusiones tienen lugar en diferentes grupos de trabajo en los que los técnicos expertos en cada una de las materias aportan su conocimiento con el fin de que los miembros adopten las mejores herramientas en el desarrollo de sus políticas. Adicionalmente, la AFI presta a los países miembros asistencia técnica y financiera para la implementación de programas, así como para evaluar su impacto.

Desde el año 2011, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se hizo miembro de AFI y comenzó a asistir y a participar en los diferentes grupos de trabajo. Colombia ha podido aportar su experiencia en algunos de los temas en los que es ejemplo, como su regulación de corresponsales no bancarios y la implementación

de distintos programas de bancarización en desarrollo de programas sociales (G2P) como Familias en Acción.

De otro lado, la experiencia y el conocimiento de los miembros de AFI han sido un valioso insumo en el diseño de la política de inclusión financiera que adelanta el Ministerio de Hacienda; de manera particular, la participación del Ministerio en las reuniones del grupo de trabajo de servicios financieros móviles (MFSWG, por sus siglas en inglés), ha influenciado el diseño de la política pública que ha dado como resultado la redacción del proyecto de ley "Pague fácil, pague digital". La aprobación del proyecto de ley, por parte del Congreso y su eventual reglamentación, ha motivado al Ministerio de Hacienda a convertirse en uno de los líderes regionales en esta materia. Por tal razón, se ha propuesto que Colombia sea sede de la próxima reunión del MFSWG, a finales del 2012 o principios del 2013, de los derechos de los consumidores financieros.

3.2.1.4. Otros proyectos

Reglamentación ley antitrámites

Participación en la expedición del artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, en materia de registro e inscripción las entidades del sector de la economía solidaria que manejen, aprovechen o inviertan recursos captados de asociados o de terceros ante las Cámaras de Comercio y autorización previa por parte de la respectiva Superintendencia cuya reglamentación está siendo actualmente proyectada por la Dirección General de Regulación Financiera con el apoyo de la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

Leasing habitacional mediante Ahorro Voluntario Contractual

Este Proyecto de Decreto según el cual, conforme la facultad conferida por la ley 1469 de 2011 al Fondo Nacional del Ahorro para realizar operaciones de leasing habitacional destinadas a la adquisición de vivienda, pretende integrar tales operaciones al producto de Ahorro Voluntario Contractual (AVC) que actualmente ofrece dicho Fondo para crédito hipotecario y educativo. El proyecto de decreto amplía esta relación para la suscripción del contrato de leasing habitacional.

Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech)

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1143 de 2009, creó una cobertura condicionada para facilitar la financiación de vivienda, la cual consiste en una permuta financiera calculada sobre la tasa de interés pactada para créditos nuevos otorgados por establecimientos de crédito a deudores individuales de crédito hipotecario de vivienda nueva que cumplan las condiciones establecidas en dicho decreto y las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicione y, en todo caso, únicamente durante los primeros siete años de vida del crédito. Con este mecanismo se busca que familias de ingresos bajos y medios logren la capacidad financiera necesaria para pagar las cuotas de un crédito hipotecario.

En el segundo semestre del año 2011, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 4864 de 2011, en virtud del cual se amplió el plazo de acceso a la cobertura condicionada de tasa de interés

hasta el 31 de marzo de 2012 o hasta el momento del agotamiento de los cupos, esta ampliación se originó en la información presentada por los establecimientos de crédito derivada del mecanismo dispuesto para el control de la disponibilidad de cupos, en la cual se observaba la existencia de cupos a asignar. El costo total de las 136 mil coberturas registradas en el programa asciende a \$1,2 billones.

Debido al positivo impacto del programa (creciente demanda por coberturas y el impulso que se dio al sector de la construcción, importante generador de empleo no calificado y demandante masivo de insumos de otros sectores de la economía), en una coyuntura marcada por la recesión mundial como la del año 2009, el Gobierno Nacional incorporó este mecanismo como parte permanente de las políticas que conforman la locomotora de la vivienda del Gobierno 2010-2014, dejando atrás su objetivo contracíclico inicial.

Es así como en el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 –Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014– se estableció que el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de créditos de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, luego de un trabajo conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentó dicho artículo mediante la expedición del Decreto 1190 de 2012, en lo que respecta a las coberturas de tasa de interés otorgadas para facilitar la financiación de vivienda interés social nueva para áreas urbanas. Para este nuevo programa se destinarán \$1,4 billones.

3.2.2. Trabajo legislativo

En desarrollo de sus funciones, la Dirección General de Regulación Financiera ha participado en la discusión de distintas iniciativas legislativas que han tenido un potencial impacto en las actividades del sector. En ese sentido, se realizaron comentarios al proyecto de ley que regula la actividad crediticia en modalidad de libranza, estos influenciaron algunos de los ajustes que posibilitaron que el proyecto de ley sea hoy la Ley 1527 de 2012.

Del mismo modo, la Dirección manifestó su posición en relación con el Proyecto de Ley 152 de 2011 Senado, 178 de 2011 Cámara, "por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito", el cual fue aprobado por el Congreso y está pendiente de ser sancionado por el Presidente de la República. En este proyecto se hicieron algunas observaciones que desde el punto de vista técnico eran necesarias para que el proyecto de ley no tuviera un impacto negativo en la exposición de las entidades frente a créditos en moneda extranjera y, además, para que el mismo no implicara un encarecimiento del crédito.

3.2.3. Defensa judicial

Hasta diciembre de 2011, la DGRF representó judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las conciliaciones prejudiciales y procesos judiciales (acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, acciones de reparación directa, acciones populares y grupos) en los que resultó convocada o demandada la entidad por temas relacionados con la actividad financiera, aseguradora y bursátil: Captación masiva e ilegal de recursos por las denominadas "Pirámides", Seguro Obligatorio

de Accidentes de Tránsito (SOAT), UPAC, tomas de posesión e intervenciones forzosas de entidades financieras y cooperativas con actividad financiera, entre otros.

3.2.4. Negociaciones y foros internacionales

3.2.4.1. Tratados de Libre Comercio

En nombre del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Regulación Financiera ha liderado las mesas de negociación de servicios financieros y participado en otras mesas, en los diferentes tratados de libre comercio que el Estado colombiano ha venido negociando con otros países, con el fin de brindar un marco jurídico que ofrezca garantías a inversores extranjeros y propenda al crecimiento internacional de la industria colombiana.

De esta manera, en los últimos años se han adelantado trabajos de acercamiento y negociación, bien sea dentro de capítulos específicos de servicios financieros o en los capítulos de inversión, con los siguientes países: Chile, Corea del Sur, Israel, Panamá, Comunidad Andina de Naciones (CAN), con los Países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) y, de manera independiente, con Uruguay.

3.2.4.2. Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) de la Unasur

En agosto de 2011, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF), conformado por los Ministros de Hacienda de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), aprobó su Estatuto y Plan de Acción Bienal. En dicha oportunidad, se crearon tres grupos a los cuales se les encargó trabajar tres temas específicos:

- Viabilizar medidas de cooperación técnica para el manejo y movilización de reservas internacionales. Este grupo es coordinado por Ecuador y Colombia.
- Impulsar el uso de monedas de la región para cursar las transacciones comerciales intrarregionales y también recomendar la reevaluación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI. Este grupo es coordinado por Venezuela y Uruguay.
- Incentivar el comercio intrarregional, adoptando las medidas que sean necesarias para incrementar los flujos comerciales de forma mutuamente beneficiosa para los países de la región. Este grupo es coordinado por Brasil y Chile.

La Dirección de Regulación Financiera ha participado activamente desde el año 2011 en la elaboración de los estatutos, el plan de acción y en todas las reuniones del grupo técnico de trabajo del Consejo, denominado Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) en cuyas plenarios se analizan y discuten técnicamente los asuntos establecidos por el mandato del CSEF. Además, como coordinador del grupo de trabajo 1, Colombia ha estado en contacto permanente con los delegados ecuatorianos para elaborar las propuestas sobre el manejo y movilizaciones de las Reservas Internacionales. Sobre este tema, la propuesta de Colombia se basa en apoyar la ampliación y fortalecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) como una de las principales herramientas para que los países de la región hagan frente

a las crisis internacionales. La propuesta completa fue plasmada en un documento técnico elaborado por el Ministerio de Hacienda, sometido a consideración del GTIF en noviembre de 2011.

3.2.5. Encargos y participación en comisiones

La Dirección General de Regulación Financiera contribuyó para el adecuado funcionamiento de otras entidades de la red de seguridad financiera, mediante el encargo de sus asesores a importantes posiciones directivas dentro de estas, así:

- Decreto 3752 del 10 de octubre de 2011 – encargo en la Dirección del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) entre el 10 y el 14 de octubre de 2011.
- Decreto 0378 del 16 de febrero de 2012 – encargo en la Dirección del Fondo de Garantías de Entidades Financieras (Fogafín) entre el 19 y el 25 de febrero de 2012.
- Decreto 0544 del 14 de marzo de 2012 – encargo como Superintendente de la Economía Solidaria (e) entre el 22 de marzo y el 15 de mayo de 2012.

Igualmente, la Dirección participa en Comisiones de coordinación de política y de discusiones técnicas entre las cuales cabe destacar:

Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria y sus Grupos Técnicos, dispuestos por el Conpes de la Economía Solidaria 3639 de 2010 y el Decreto 4672 de 2010, con el fin de evaluar la normatividad del sector de la economía solidaria, su esquema institucional y de supervisión, procesos de registro, riesgos asociados a la prestación de servicios financieros y su regulación prudencial, identificando limitaciones y propuestas de mejoramiento.

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario (CNCA). Con el fin de impulsar el uso del seguro agropecuario en Colombia, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario creó en diciembre de 2011 una Subcomisión técnica conformada por delegados de los integrantes de la CNCA, es decir, Ministerio de Agricultura, Banco Agrario, Banco de la República, DNP, Fasecolda, Fedegán, SAC, Finagro y Ministerio de Hacienda. La Dirección participó en las reuniones de dicha subcomisión, llevadas a cabo durante el primer semestre de 2012 en la cual se presentaron diferentes documentos de trabajo y se analizaron diversos tópicos relacionados con la implementación del seguro agropecuario obligatorio. Como resultado final, la subcomisión produjo un documento con varias recomendaciones para la CNCA acerca de la gradualidad en la entrada en vigencia del seguro, la oferta y la demanda del producto y el acceso al crédito por parte de los agricultores, entre otros temas.

Comisión Intersectorial de Banca de las Oportunidades. Como miembro de la comisión intersectorial del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, el MHCP ha tenido la oportunidad de acompañar el diseño de su política pública de inclusión social, con la ejecución de diferentes programas que han servido para incrementar los niveles de inclusión financiera, en especial de la población de más escasos recursos. De manera particular, se han llevado a cabo asistencias técnicas al sector cooperativo que han permitido elevar los estándares de calidad en la prestación de sus servicios y que han servido de insumo para

diferentes ajustes regulatorios; también se han implementado programas de educación financiera, como los grupos de ahorro y crédito comunitarios, en los cuales, algunos de los beneficiarios de la Red Unidos han recibido capacitaciones teóricas y prácticas sobre la importancia del ahorro y el cumplimiento de las obligaciones crediticias. Actualmente, estos programas están realizando un proceso de transición en el que los beneficiarios podrán ser usuarios formales del sistema financiero, por primera vez; de otro lado, en relación con las políticas que pretenden aumentar la utilización de canales transaccionales y conlleven a un uso cada vez menor del efectivo, el Ministerio de Hacienda ha propuesto la creación de un fondo concursal para la financiación de proyectos innovadores que permitan el aprovechamiento de las tecnologías en el ofrecimiento de servicios financieros transaccionales de bajo costo.

3.3. RETOS Y DESAFÍOS

En materia de inclusión, uno de los principales desafíos consiste en balancear la necesidad de regular y supervisar los nuevos canales con los costos asociados, de forma que el impacto en términos de inclusión financiera sea importante y no vaya en contra de la solidez del sistema.

El principal reto en relación con la educación financiera es el de coordinar las distintas iniciativas que agentes del sector privado y de otras entidades públicas como Fogafin, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Banco de la República vienen desarrollando.

La dificultad en el proceso de convergencia y el cumplimiento de las fechas límite de adopción de los estándares contables internacionales representa un reto importante para la expedición de la normativa referente a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). En particular, la necesidad de coordinar el trabajo de las distintas Superintendencias.

Finalmente, la transición hacia la URF implicará un importante esfuerzo de coordinación y planeación que permita un tránsito ordenado y libre de traumatismos hacia este nuevo cuerpo técnico.

4 Dirección **General** *de crédito público* y Tesoro Nacional (DGCPTN)

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

4. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL (DGCPTN)

4.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

El país recuperó hace tan solo un año el *grado de inversión* por parte de las tres calificadoras de riesgo más importantes del mercado, este además de ser un reconocimiento a la disciplina fiscal y a la buena administración de la deuda pública, es un logro que nos compromete a ser disciplinados, transparentes y predecibles.

El buen momento por el que atraviesa Colombia es una gran oportunidad para la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional, pues es en este momento cuando la visión del largo plazo se debe enfocar en eficiencia, tanto del costo de la deuda como en el rendimiento del portafolio de activos (participaciones accionarias) de la nación. Es importante resaltar que actualmente el valor de la deuda pública del Gobierno Nacional Central es muy similar al valor de mercado estimado de los activos propiedad de la Nación, en cabeza de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Plan Nacional de Desarrollo estableció la creación de una estrategia de mediano plazo de gestión de la deuda, con el fin de diseñar un sistema de gestión que permita optimizar el perfil de deuda pública con un adecuado equilibrio de costo y riesgo. Esta dirección tiene a su cargo diseñar e implementar la estrategia que asegure el cumplimiento de los objetivos mencionados.

En el caso del portafolio de activos, las experiencias de empresas como Ecopetrol, ISA e Isagén demuestran que con un adecuado gobierno corporativo la Nación puede tener participaciones accionarias que generen importantes ingresos y valor para el patrimonio público. Con base en la problemática y las lecciones aprendidas en la administración de activos propiedad de la Nación, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se encuentra diseñando un modelo que defina el rol de la Nación como accionista y el conjunto de políticas adecuadas para administrar estratégicamente el portafolio de activos.

Por último, la Dirección General de Crédito Público deberá acompasar la política de Crédito Público y Garantías otorgadas por la Nación a entidades estatales de acuerdo a la evolución general que ha tenido cada sector.

4.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

4.2.1. Financiamiento interno

En el campo del financiamiento interno se logró obtener las mejores condiciones de colocación de la deuda obteniendo los recursos necesarios para la financiación del presupuesto del 2011 y para el primer semestre

de 2012. Adicionalmente, en el último trimestre de 2011 se llevó a cabo una operación de manejo con la que se mejoró el perfil de la deuda interna de la Nación.

4.2.1.1. Colocación Títulos TES

La Nación ejecutó sin contratiempos su programa de financiamiento, colocando en TES un monto total de \$29.4 billones. En aras de ser un emisor cada vez más predecible, en el 2011 se fijaron los montos de colocación para cada subasta del año, anunciando este monto con anticipación al mercado. Del total de colocaciones realizadas en el año 2011, \$17.7 billones se ejecutaron por el mecanismo de subastas, \$7.5 billones por el mecanismo de operaciones forzosas y \$4.1 billones por el mecanismo de operaciones convenidas con las entidades públicas.

El esquema de *creadores de mercado* continúa siendo un mecanismo exitoso de colocación de la deuda interna de la Nación, puesto que a través de estas entidades se coloca más del 60% de la deuda y se asegura el dinamismo del mercado secundario de títulos.

Cuadro 4.1. Colocaciones de TES

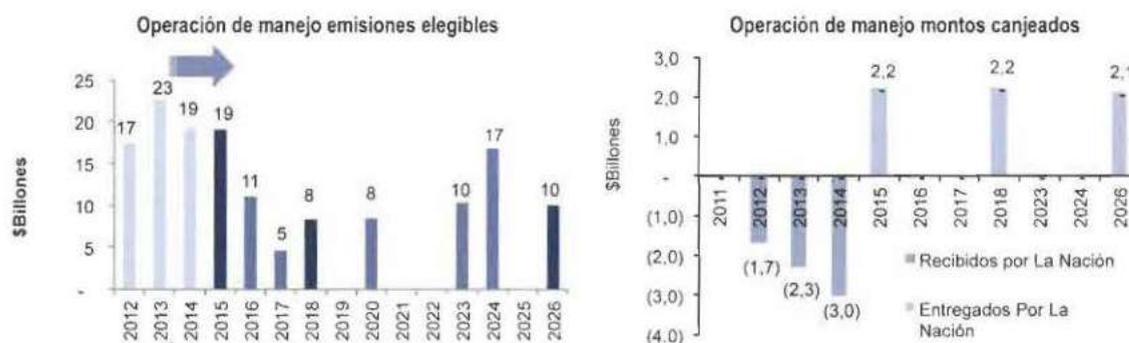
	2011 (\$ Miles de Millones)		% Ejecución
	Colocaciones	Meta	
Subastas	17.675	18.000	1,0
Convenidas	4.199	4.000	1,1
Forzosas	7.524	6.000	1,3
Total	29.398	28.000	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPN.

4.2.1.2. Operaciones de manejo de deuda interna

Con el fin de mejorar los indicadores de su portafolio de deuda interna y de reducir la presión sobre el flujo de caja de las próximas vigencias, la Nación realizó en septiembre de 2011 la mayor de las operación de manejo de deuda en la historia del país, intercambiando Títulos de Tesorería (TES) Clase B con vencimiento en 2012, 2013, y 2014 por TES con vencimiento en 2015, 2018, y 2026 por un valor de giro de \$6.5 billones.

Gráfica 4.1. Colocaciones de TES



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPTN.

Esta operación permitió la colocación de un nuevo bono con vencimiento al 26 de agosto de 2026 por un monto de \$2.1 billones, a una tasa fija de 7.56%, denominado en pesos con plazo de 15 años. Del mismo modo, se disminuyó el monto de vencimiento para los años 2012, 2013 y 2014 en \$1.7 billones, \$2.2 billones y \$2.5 billones, respectivamente.

Cuadro 4.2. Indicadores de perfil

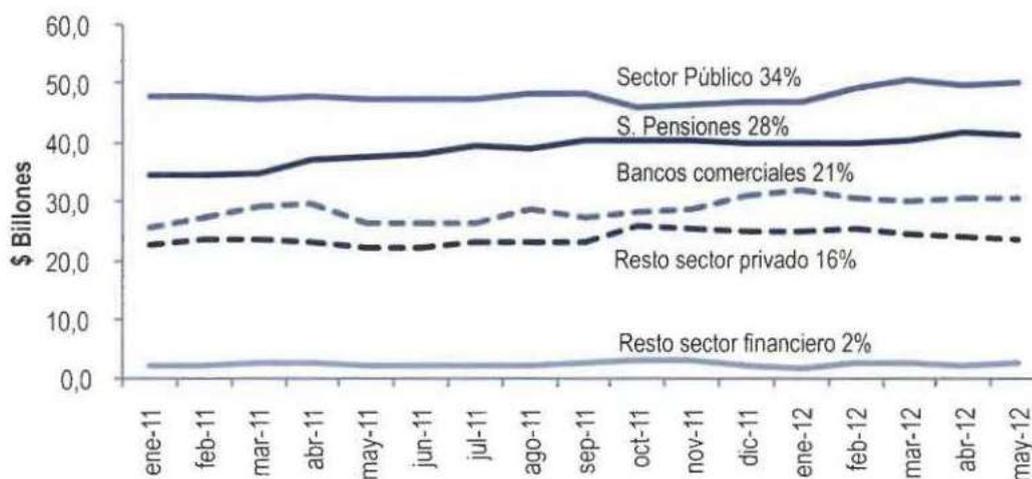
Condiciones Financieras del Portafolio 2010 (Millones de Pesos)		Condiciones Financieras del Portafolio 2011 (Millones de Pesos)	
Concepto	TOTAL	Concepto	TOTAL
Valor Nominal	131.353.005,6	Valor Nominal	144.944.699,5
Cupón Promedio	8,998	Cupón Promedio	8,940
Vida Media	5,082	Vida Media	5,203
Duración	3,808	Duración	3,921

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPTN.

4.2.1.3. Tenedores de TES

En el 2011 y lo corrido de 2012, las entidades públicas mantienen la participación mayoritaria entre los tenedores de TES, seguidos de los Fondos de Pensiones y los Bancos Comerciales.

Gráfica 4.2. Tenedores de TES 2011-2012



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPTN.

4.2.2. Financiamiento Externo

4.2.2.1. Financiamiento 2012

La estrategia de financiamiento de la Nación en los mercados internacionales ha buscado cumplir con cuatro objetivos primarios: i) obtener el financiamiento externo en las mejores condiciones, ii) contribuir a la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo y a la mitigación de los diferentes riesgos de su portafolio, iii) construir curvas de referencia líquidas y eficientes, y iv) expandir la base de inversionistas.

En ese sentido, teniendo en cuenta los objetivos y las condiciones de mercado, la Nación ha concentrado sus esfuerzos en el mantenimiento de curvas líquidas y eficientes a través de bonos en los plazos pivotes de sus curvas, la ejecución de operaciones de manejo encaminadas a mejorar el perfil de deuda de la Nación o para reducir ineficiencias y el mantenimiento de un diálogo continuo y transparente con los diferentes participantes del mercado.

Así, el 10 de enero de 2012, identificando una ventana de oportunidad atractiva para anticipar un posible evento de *default* en Grecia, Colombia regresó con una operación de financiamiento y manejo de deuda a los mercados internacionales a través de una reapertura del bono con vencimiento en 2041 (la referencia de 30 años de la curva en dólares) y una oferta de recompra de títulos globales en dólares.

Esta operación permitió completar el 37% del financiamiento externo, inicialmente contemplado en el Plan Financiero 2012 vigente en ese momento, a través de bonos externos a la tasa de financiamiento de largo plazo más baja de la historia. Además permitió incrementar la liquidez de la referencia a 30 años de la Na-

ción, mejorar el perfil de deuda externa reduciendo amortizaciones en los próximos años y aprovechando ineficiencias en la curva.

La reapertura por USD1.500 millones se hizo a una tasa de rendimiento de 4.964%, la tasa de financiamiento a 30 años más baja obtenida por la República de Colombia en su historia. De igual forma, se trató de la operación de mayor tamaño jamás efectuada por la Nación en la parte larga de la curva en dólares.

El monto demandado fue de alrededor de USD3.600 millones y aproximadamente 165 inversionistas institucionales participaron en la transacción. Históricamente y por las características de las emisiones a largo plazo, la Nación había contado con una participación de alrededor de 100 inversionistas institucionales en sus libros. El incremento en más de un 50% en el número de participantes para esta última transacción a largo plazo, confirma la positiva percepción de riesgo del país por parte de los inversionistas y también la importancia de la obtención del grado de inversión en 2011, toda vez que un mayor número de agentes en los mercados internacionales busca mantener exposición al crédito colombiano en sus portafolios.

En cuanto a la oferta de recompra, el Gobierno colombiano recibió ofertas de inversionistas interesados en vender sus bonos por un monto de aproximadamente USD2.700 millones en todas las referencias incluidas en la recompra. Sin embargo, solo se aceptaron órdenes de compra por un monto de USD580.445.000 millones en valor nominal de los bonos en dólares con vencimiento en 2013, 2015, 2016 y 2027. A continuación, se ilustra el porcentaje de cada serie de bonos aceptado tras el cierre de la oferta el 11 de enero de 2012:

Cuadro 4.3. Bonos aceptados

Bono	Porcentaje aceptado
Bonos con cupón de 10.75% y vencimiento en 2013	100%
Bonos con cupón de 8.25% y vencimiento en 2014	0%
Bonos con cupón Libor 3M+180 y vencimiento en 2015	100%
Bonos con cupón de 8.70% y vencimiento en 2016	100%
Bonos con cupón de 7.375% y vencimiento en 2017	0%
Bonos con cupón de 11.75% y vencimiento en 2020	0%
Bonos con cupón de 8.125% y vencimiento en 2024	0%
Bonos con cupón de 8.375 y vencimiento en 2027	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Pública - DGCPN

Del mismo modo, se presentan en el siguiente cuadro resumen los bonos sujetos de recompra, los montos comprados, los precios de compra y los nuevos montos vigentes:

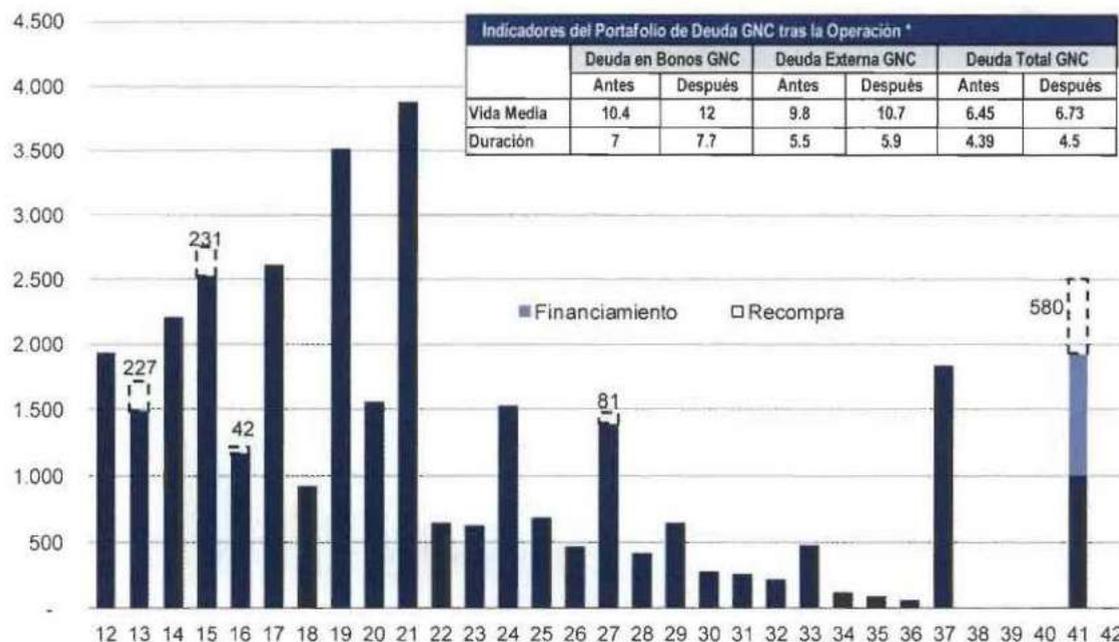
Cuadro 4.4. Bonos sujetos a recompra

Bonos*	Monto Nominal Total Aproximado Aceptado para la Compra	Precios de Compra	Monto Nominal Total Aprox. vigente después de la Compra
Bonos con cupón de 10.75% y vencimiento en 2013	U.S.\$227,055,000	U.S.\$1,101.25	U.S.\$522,945,000
Bonos con cupón Libor 3M+180 y vencimiento en 2015	U.S.\$230,812,000	U.S.\$1,018.75	U.S.\$169,188,000
Bonos con cupón de 8.70% y vencimiento en 2016	U.S.\$41,965,000	U.S.\$1,218.75	U.S.\$75,584,000
Bonos con cupón de 8.375% y vencimiento en 2027	U.S.\$80,613,000	U.S.\$1,330.00	U.S.\$74,292,000

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPNT.

La operación permitió mejorar los indicadores del portafolio en su conjunto tal como se plantea a continuación:

Gráfica 4.3. Perfil de Vencimientos Deuda Externa (USD millones)*



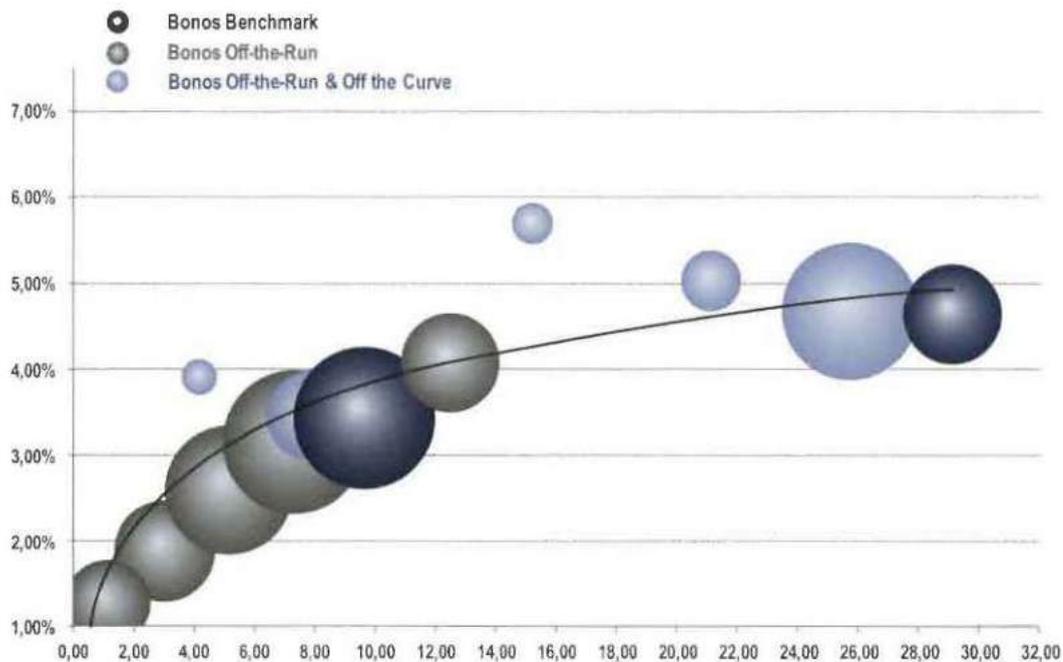
Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

*Cálculos efectuados sobre el perfil de deuda externa GNC a 31 de diciembre de 2011.

Además de los efectos positivos sobre el perfil, es importante resaltar el valor financiero de la operación al permitir no solo una refinanciación a mayor plazo en un momento en que el empinamiento entre los

diferentes puntos en la curva se encontraba alrededor de sus mínimos históricos, sino también haber aprovechado ineficiencias en el sector corto y largo de la curva. En efecto, tal como se indica en la siguiente gráfica, bonos como el USD 8.7% 2016 y el USD 8.375% 2027 se negocian a más de 100 puntos básicos (pbs) por encima de la curva de la Nación, lo que permite capturar ahorros significativos en un ejercicio de refinanciación como el realizado a través de esta operación.

Gráfica 4.4. Curva Bonos Globales en USD



Fuente: Bloomberg. Datos a Diciembre 2 de 2011

4.2.3. Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos

Durante el período comprendido entre el 1° de julio de 2011 y el 30 de junio de 2012, se suscribieron seis (6) contratos de empréstito externo con la banca multilateral, cuyo monto total ascendió a USD1.026 millones. Los contratos de empréstito del Gobierno Nacional comprendieron cuatro (4) operaciones de crédito por valor de USD766,0 millones, los cuales representan el 75% del monto total contratado en el período evaluado y el 25% restante corresponde a dos (2) operaciones de crédito para entidades subnacionales (una con garantía de la Nación por valor de USD250 millones y otra sin garantía de la Nación por USD10 millones) las cuales alcanzan la suma de USD260 millones.

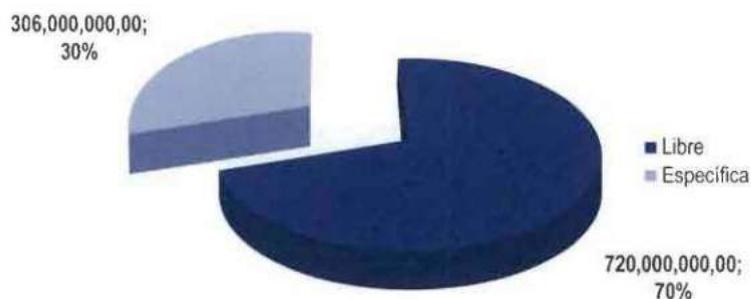
Del monto de los créditos contratados, el 30% equivalente a USD306 millones, financia proyectos de inversión específica. La diferencia de USD720 millones, equivalente al 70% del monto contratado durante el período referenciado, corresponde a préstamos programáticos o sectoriales de libre destinación, créditos

que corresponden a una modalidad flexible con fondos de rápido desembolso y de libre destinación que apoyan cambios institucionales y de política para el Gobierno Nacional.

Los créditos contratados para financiar proyectos de inversión específica fueron los siguientes:

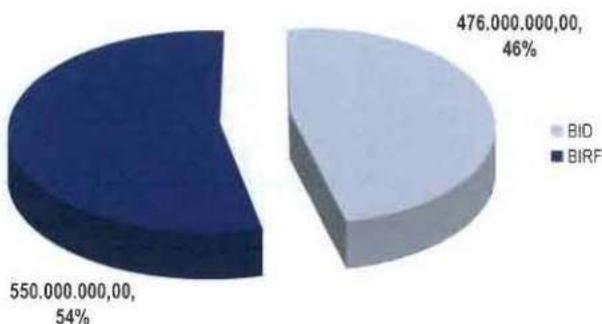
1. Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): USD56 millones:
 - Nación: Programa de Apoyo en Gestión al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad por USD46 millones.
 - Empresas Públicas de Medellín: Programa de Financiación Social por USD10 millones.
2. Con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF): USD250 millones:
 - CAR: Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá por USD250 millones.

Gráfica 4.5. Montos contratados por destinación



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 4.6. Montos contratados por fuente de financiación



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los créditos programáticos o sectoriales contratados para financiar apropiaciones presupuestales prioritarias del Gobierno Nacional fueron los siguientes:

1. Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): USD420 millones:

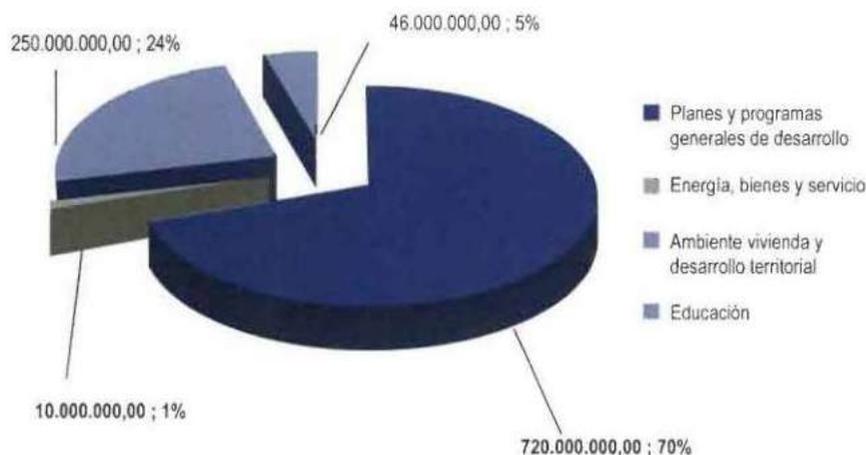
- Programa de Reformas de la Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático por USD120 millones.
- Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística por USD300 millones.

2. Con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF): USD300 millones

- Primer Empréstito de Sostenibilidad Fiscal y el Crecimiento Económico por USD300 millones.

La distribución sectorial de los créditos contratados con banca multilateral en el periodo referenciado fue la siguiente:

Gráfica 4.7. Créditos contratados con Banca Multilateral según sector



Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante el período referenciado se realizaron gestiones para la inclusión, dentro de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de un artículo que permitiera, con el aval del CONFIS, suscribir los compromisos de pago de aportes de capitalización de bancos multilaterales, en concordancia con las directrices impartidas en las asambleas de gobernadores de dichos organismos. Para la vigencia del año 2011, se apropiaron recursos por un monto global de \$84.412.656.373 para atender los compromisos de pago a las entidades multilaterales de las cuales Colombia es país miembro.

En términos generales, las tasas de interés que ofrecieron algunas fuentes multilaterales favorecieron el desarrollo de operaciones en términos de costos para el financiamiento de la nación. En general, las operaciones que se suscribieron en este periodo mantuvieron una tasa Libor (3M o 6M) más un margen promedio de 97pb que refleja las condiciones favorables de estas fuentes de financiamiento. Sin embargo, las tasas que ofrecen algunos multilaterales siguen considerándose un reto importante comparado con otras fuentes de financiamiento externo.

Por último, la subdirección realizó un acompañamiento permanente a otras entidades como CAR, EPM, Findeter y algunas entidades territoriales que estuvieron considerando como opción el financiamiento externo con banca multilateral y gobiernos.

4.2.4. Tesorería General de la Nación

La Tesorería General de la Nación tiene como misión administrar en forma eficiente los excedentes de liquidez originados en el recaudo y ejecución del Presupuesto General de la Nación. A esta función misional, le ha sido asignado también la responsabilidad de la administración de excedentes derivados de fondos públicos y recientemente los recursos del Sistema General de Regalías.

4.2.4.1. Visión de largo plazo

La Subdirección de Tesorería tiene como visión convertirse en referente del sector público en la administración de excedentes de liquidez, tanto de los recursos propios como de los fondos que administra, entre ellos el Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN) y el Sistema General de Regalías (SGR). A partir de una mejora en los procesos y sistemas de administración, la Subdirección de Tesorería mejorará su capacidad de administración de excedentes de liquidez del Estado, trascendiendo sus mejores prácticas al ámbito descentralizado y territorial.

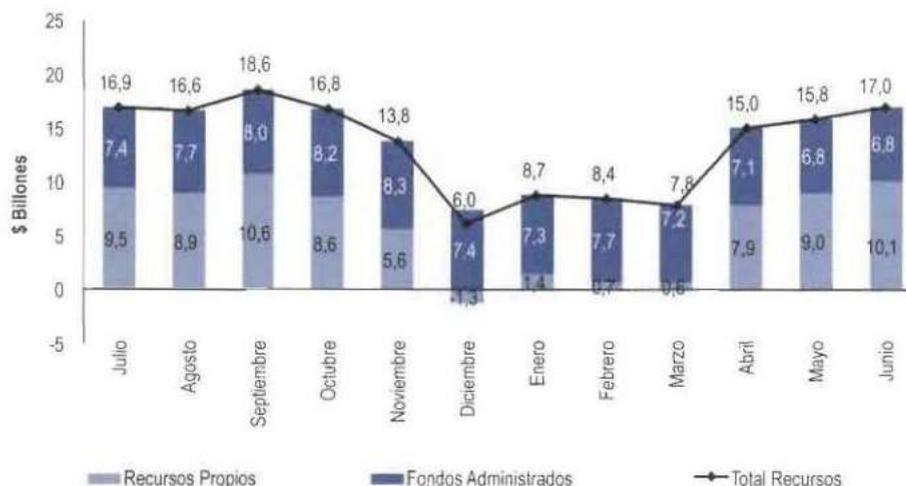
Con el fin de ampliar los campos de acción de la Mesa de Dinero, se pretende adquirir y adecuar los sistemas transaccionales y de manejo de información requeridos por la Tesorería para poder acceder a los instrumentos propios del mercado de capitales, tanto local como internacional.

4.2.4.2. Tareas realizadas y logros de la vigencia

Durante el periodo julio de 2011 a junio de 2012, la Tesorería de la Nación contó con altas disponibilidades de recursos, tanto propios como administrados, producto de ingresos extraordinarios por un mayor recaudo tributario, mejores resultados en utilidades de las empresas públicas y disponibilidad de recursos del crédito.

En efecto, las disponibilidades de recursos propios en pesos pasaron de \$9.5 billones a \$15.3 billones entre julio de 2011 y junio de 2012 (Gráfica 4.5).

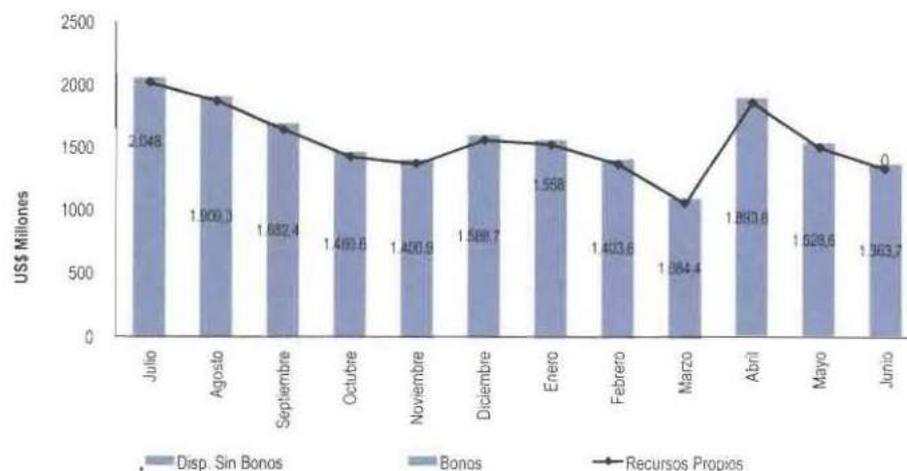
Gráfica 4.8. Disponibilidades de caja en pesos (julio de 2011 a junio de 2012)



Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con relación a las disponibilidades en dólares, el saldo en la Tesorería se mantuvo en rangos de US\$1.084 a US\$1.987 millones, los cuales se invirtieron en depósitos a la vista en el exterior.

Gráfica 4.9. Disponibilidades de caja en dólares (julio de 2011 a junio de 2012)

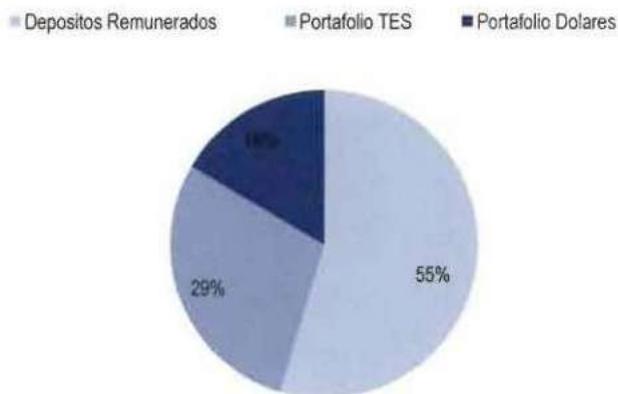


*Incluye Fondos Administrados por US\$39 millones.

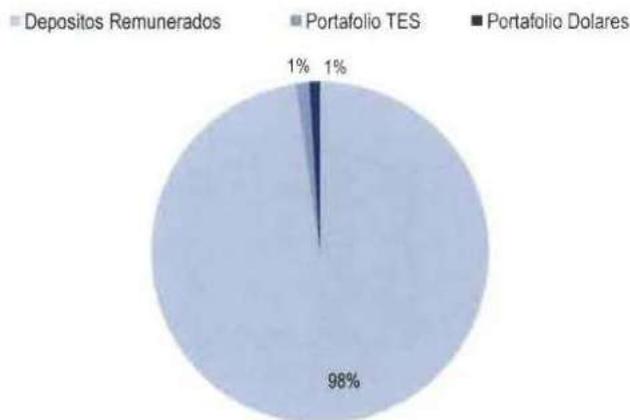
Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las facultades de administración de recursos propios y administrados, la Tesorería de la Nación destinó gran parte de su liquidez en inversiones a la vista en el Banco de la República y en compra de Títulos de Tesorería al mercado y a las entidades públicas.

Gráfica 4.10. Composición Portafolio Recursos Propios y Fondos Administrados.
Recursos Propios



Fondos Administrados



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sistema General de Regalías (SGR): Desde la entrada en vigencia del SGR para el mes de marzo 2012, se ha generado un control y seguimiento a los recursos aportados, girados e invertidos, dando cumplimiento a los deberes y obligaciones de la Subdirección de Tesorería consagrados en la reglamentación del SGR.

En aras de mejorar la eficiencia en la administración de recursos de liquidez, se decidió en febrero de 2012 cancelar las subastas de títulos TES de corto plazo, teniendo en cuenta las menores necesidades de liquidez de la Tesorería General de la Nación, reflejadas en una proyección de mayor disponibilidad de recursos durante los meses de 2012.

Adicionalmente, el 13 de junio de 2012 se declararon de plazo vencido las inversiones adquiridas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en títulos de deuda interna con vencimiento en agosto de 2012 por un valor de \$2 billones, con esta operación se generó un ahorro en la cuenta de servicio de deuda por intereses, contribuyendo a la administración eficiente de la liquidez.

4.2.4.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Debido a que la Subdirección de Tesorería está a cargo de la administración de los excedentes de liquidez en los mercados financieros nacionales y extranjeros, es necesario realizar un manejo adecuado de la exposición al riesgo, previendo cualquier obstáculo respecto a la realización de operaciones financieras en el mercado local, la inversión de excedentes de liquidez en bancos del exterior a través de la constitución de depósitos en moneda extranjera, la determinación de los márgenes de liquidez para establecer el monto mínimo diario en caja y la implementación de nuevos sistemas para la gestión de la liquidez.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se prepara tecnológicamente con sistemas adecuados para la gestión de la liquidez, para lo cual es necesario realizar una parametrización adecuada con el fin de poner en marcha estos nuevos sistemas, encaminados a garantizar la continuidad del negocio y minimizar el riesgo operativo.

4.2.5. Subdirección de riesgo

Con el fin de propender a una adecuada gestión del riesgo fiscal de la Nación, que contribuya a la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, la Subdirección de Riesgo mediante la aplicación de herramientas y metodologías, el fortalecimiento y profundización de los análisis de los riesgos financieros, fiscales y de gestión de la deuda, ha venido apoyando a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en la puesta en marcha de sus diferentes planes.

Durante el último año se han realizado grandes avances en la gestión de los pasivos contingentes, entendiéndose como operaciones de crédito público otros contratos administrativos, sentencias y conciliaciones. Se trabajó mancomunadamente con el Programa de Reforma a la Administración Pública (PRAP), el cual dio como resultado la promulgación del documento Conpes 3714 *Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública* el cual da lineamientos básicos para el entendimiento del concepto de *riesgo previsible* en el marco de las adquisiciones sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En temas normativos, se apoyó el diseño de la Agencia de Defensa Judicial de la Nación (ADJN), creada mediante Decreto 4085 de 2011, la cual deberá diseñar e implementar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estrategias, planes y acciones dirigidos a mitigar los efectos negativos asociados a las controversias litigiosas. De otra parte, junto con la Subdirección de Banca de Inversión, se apoyó al Departamento Nacional de Planeación en la creación normativa de las Asociaciones Públicas Privadas (APP), sancionada por la Ley 1508 de 2012. Así mismo, se está apoyando la promulgación del Decreto reglamentario de la mencionada ley, el cual se encuentra ad portas de ser sancionado por el Presidente de la República. Con este marco legal se establecen reglas claras para los diferentes inversionistas, buscando que la inversión privada se convierta en pieza importante para el desarrollo de la infraestructura requerida por la Nación en diferentes sectores como vial, ferroviario, aeroportuario, carcelario, salud, educación, entre otros.

Por otro lado, se publicó el documento "Estrategia financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de un desastre natural", en el cual se describe el desarrollo normativo e institucional en el contexto de la gestión del riesgo ante eventos de desastres naturales, se aborda el impacto fiscal de los desastres naturales en Colombia y se describen los instrumentos financieros que ha utilizado la Nación como respuesta a los mismos. De igual forma, se evalúan los diferentes mecanismos usados por otros gobiernos y finalmente se da una propuesta preliminar de la estrategia financiera de la Nación.

También se creó y publicó el informe trimestral de obligaciones contingentes de la Nación. Este informe revela el seguimiento periódico que se realiza a la valoración de los pasivos contingentes establecidos en la Ley 819 de 2003, más la valoración del Capital Exigible con organismos financieros internacionales, solicitada a la DGCPTN, por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). La publicación de este informe pretende entregar información oportuna de la valoración de los contingentes y de los aportes que actualmente se efectúan al Fondo de Contingencias como mecanismo de mitigación fiscal por contratos administrativos y operaciones de crédito público. El resultado del continuo seguimiento a los contingentes se presenta a continuación:

Cuadro 4.5. Obligaciones contingentes

Obligación Contingente	Contingente	% PIB*
Sentencias y conciliaciones	\$ 88,03	16,12%
Garantías de Contratos Administrativos	\$ 1,56	0,29%
Capital Exigible	\$ 1,23	0,23%
Garantías de Operaciones de Crédito Público	\$ 1,04	0,19%
Total Contingente	\$ 91,86	16,83%

Fuente: DGCPTN - Subdirección de Riesgo.

*Cifras en billones de pesos (COP) constantes y PIB 2010 a precios constantes.

Las obligaciones contingentes ascienden a \$429,59 billones, pero se excluye el proceso del Incora cuyo contingente asciende a \$337,73 billones, razón por la cual el valor presentado en Sentencias y Conciliaciones es de \$88,03 billones.

Cuadro 4.6. Bonos de contingencia

Fondo de Contingencias	Contratos	Operaciones de Crédito Público
Saldo a Marzo de 2012	\$ 436.554,00	\$ 80.092,00

Fuente: "Informe de Gestión Marzo de 2012". Fiduciaria La Previsora S. A (Incluye rendimientos).

El saldo a marzo de 2012 del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales asciende a \$516.646 millones que mitiga los contingentes por garantías en contratos administrativos y en operaciones de crédito público.

De igual forma, se realizó la publicación del libro "Obligaciones Contingentes: La experiencia colombiana" con ello Colombia se ratifica como pionero en la gestión de pasivos contingentes a nivel mundial y mantiene sus compromisos de divulgación de información. El Banco Mundial tiene referenciado la traducción de dicho documento como caso de estudio a nivel mundial en el tema de obligaciones contingentes. Adicionalmente, se realizó la actualización y posterior publicación de las siguientes metodologías:

- i) "Valoración y seguimiento de riesgos en contratos estatales", dicha publicación sirve de apoyo tanto al Conpes 3714 de contratación pública como al "Manual de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de asociación público-privada", documento desarrollado por el MHCP y el DNP, y
- ii) "Valoración de pasivos contingentes por procesos judiciales y conciliaciones en contra de las entidades estatales", esta publicación se constituyó en una herramienta de planeación fiscal de las diferentes entidades en el corto plazo, ya que anteriormente no se contaba con información sobre el tema.

Frente a los riesgos y desafíos que se prevén para el corto plazo, está la puesta en marcha del comité asesor de inversiones del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el cual determinará la política de inversión del fideicomiso, el inicio de la licitación y selección del proveedor del Sistema de Deuda de la Nación, seguir con el plan de mitigación de riesgos fiscales ante desastres naturales, consolidar el proyecto de continuidad de negocio de la DGCPN e implementar los módulos de valoración de pasivos contingentes en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado (LITIGOB), administrado por la ANDJ, y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

4.2.6. Subdirección de Banca de Inversión

4.2.6.1. Manejo de empresas

Como resultado del continuo mejoramiento en la gestión de las empresas en las cuales la Nación es accionista, estas incrementaron, de una manera significativa, sus aportes al Tesoro Nacional. Según el Conpes, la Nación, por su participación directa e indirecta en empresas, recibió \$5.58 billones por los resultados del año 2010, mientras que por los resultados del 2011 recibirá \$11.52 billones.

Adicionalmente, para seguir contribuyendo la financiación del Plan Financiero, la Subdirección de Banca de Inversión estructuró el proceso de enajenación de la participación de la Nación, en cumplimiento de la Ley 226 de 1995, en la Empresa de Energía de Boyacá (EBSA). Una vez se obtuvieron las respectivas autorizaciones legales y se fijó el precio mínimo en \$503.873.794.386, el acto de adjudicación se realizó el 29 de diciembre de 2011, siendo *BCIF Holding Colombia S.A.* el inversionista quien presentó la oferta económica más favorable (\$807.677.784.676).

Por otra parte, en abril de 2012, la asamblea extraordinaria de accionistas de Colombia Telecomunicaciones aprobó el compromiso de fusión por absorción entre Colombia Telecomunicaciones y Telefónica Móviles Colombia y los términos de intercambio de esta.

Antes de llegar a este acuerdo, el Gobierno tramitó una ley de autorización para concurrir a la capitalización de Colombia Telecomunicaciones, que garantizará la operación de la compañía en el mercado de las telecomunicaciones y el pago del pasivo pensional de la antigua Telecom. Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 402 de 2012 que definió los detalles técnicos de la operación y, adicionalmente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social en documento Conpes 3721 aprobó las condiciones de intercambio de la fusión.

El Conpes autorizó al Ministerio de Hacienda para aprobar la fusión siempre que los términos de intercambio dieran como resultado una participación mínima de 25.9% en la compañía fusionada.

Como resultado de las negociaciones adelantadas, la Nación será propietaria del 30% de la compañía fusionada y a partir del 2015 esta participación aumentará a 31% y podría llegar hasta el 33%, en función de la evolución de los resultados operativos de la compañía fusionada.

El resultado financiero para la Nación será pasar de tener en la actualidad el 47.97% en una compañía con valor negativo de \$3.7 billones de pesos, a asumir el 48% de las cuotas del contrato de explotación y ser propietaria del 30% de una compañía con valor positivo de \$3.99 billones de pesos. La compañía fusionada de telefonía móvil y fija tendrá una posición de mercado más fuerte, oportunidades de crecimiento en un mercado integrado y una adecuada situación financiera, que le permitirá hacer las inversiones necesarias en una industria intensiva en capital. De igual manera, esta transacción mejoró la calidad crediticia de las fuentes de pago de las pensiones de los trabajadores de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y sus Teleasociadas liquidadas, que tienen un valor en precios constantes de 2012 de \$8.5 billones.

4.2.6.2 Asociaciones público-privadas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en compañía del Departamento Nacional de Planeación, tramitó la Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas y adelantó su reglamentación. Las asociaciones público-privadas son un esquema de participación y gestión privada en el largo plazo, en el cual el sector privado incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, recursos, entre otros, y se distribuyen riesgos entre el sector público y el privado, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar y/o mantener la infraestructura pública y asegurar la provisión de servicios conexos a esta. Teniendo en cuenta que las necesidades en infraestructura superan ampliamente las capacidades fiscales de la Nación, mediante este esquema se espera que los inversionistas privados

sean partícipes del apalancamiento de la infraestructura que el país requiere para continuar en la senda de crecimiento.

4.3. RETOS Y DESAFÍOS 2011-2012

En su propósito de administrar los recursos económicos de la Nación, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional ha concentrado sus esfuerzos en el cumplimiento de dos objetivos principales:

En primer lugar, se busca conseguir y disponer adecuadamente los recursos para la apropiada ejecución de las "Cinco Locomotoras". Además, se intentan establecer mecanismos para un manejo más eficiente de los activos de propiedad del Estado. En este sentido se han implementado diversas medidas, tales como la aprobación de la Ley 1508, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, o las diversas operaciones de manejo de deuda que se han realizado tanto a nivel interno como externo.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional ha cumplido con sus objetivos misionales en materia de consecución de recursos para la financiación del Presupuesto Nacional. Para cumplir con dicho propósito, se ejecutaron estrategias tanto en el mercado local como en el internacional.

La composición de la deuda total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la estrategia de financiamiento de largo plazo, se mantiene en los niveles de la vigencia anterior, tanto en tipo de deuda como en moneda y tasa. Sin embargo, mediante diversas operaciones de manejo de deuda se ha logrado suavizar su perfil de vencimientos, hecho que permitiría cumplir con las obligaciones en el futuro con menor presión.

En cuanto al saldo de la deuda total, se ha logrado una disminución en la relación deuda total como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). A 31 de mayo de 2011, la deuda total del Gobierno Nacional Central representaba el 35.8% del PIB, mientras que para la misma fecha del presente año representa el 34.5%.

La última operación de manejo de deuda externa, además de financiar las necesidades presupuestales en dólares para 2012, permitió colocar un título a 30 años a la tasa más baja de su historia.

Todo lo anterior fue logrado durante una coyuntura económica internacional enmarcada por los siguientes hechos:

El segundo trimestre de 2011 estuvo marcado por el temor de contagio de la crisis de la deuda en la Zona Euro y la incertidumbre sobre el futuro de la economía estadounidense. La revisión de la calificación AAA por parte de Standard & Poor's y el persistente desacuerdo político en el Congreso sobre la implementación de los recortes en el déficit presupuestal, generaron un aumento en la percepción de riesgo global, llevando a los inversionistas a demandar activos seguros, en una dinámica *fly to liquidity*, que impulsó a los mercados de Tesoros, *Bunds*, Oro y divisas como el franco suizo, el yen y el dólar.

Durante este periodo, los líderes de la Zona Euro iniciaron una carrera de infructuosas reuniones que buscaban frenar el contagio de la crisis de la deuda soberana en la región y mantener los niveles de liquidez del sector bancario; no obstante, la falta de acciones concretas y la fuerte exposición del sector

financiero a la deuda griega e italiana ocasionó múltiples reducciones en las calificaciones crediticias de los bancos. Moody's, por ejemplo, revisó la baja de las calificaciones de la deuda senior y de depósitos de doce instituciones financieras británicas, nueve portuguesas y diez alemanas, además rebajó en un grado el rating crediticio de dos importantes bancos franceses, Société Générale y Credit Agricole, de Aa2 a Aa3 al tiempo que mantuvo a BNP Paribas en revisión negativa.

Así mismo, el alto déficit de las economías periféricas y las fuertes políticas de austeridad que oscurecieron las perspectivas de crecimiento futuro, llevaron a las tres agencias calificadoras más importantes del mundo, Standard & Poor's, Moody's Investors Service y Fitch Ratings, a realizar cambios en las perspectivas y revisiones a la baja en las calificaciones crediticias a varios países de la Zona Euro (Malta, Italia, España).

Las primeras decisiones contundentes de los líderes europeos llegaron en la cumbre de Bruselas del 26 de octubre, donde se resolvió que los tenedores de bonos de deuda griega aceptaban participar en un intercambio voluntario de bonos con un descuento nominal del 50% sobre el valor nominal de la deuda, como parte de un programa que sería implementado a principios del 2012. Luego vino el programa de *swaps* de liquidez en dólares concertado entre la Reserva Federal, el Banco Central Europeo y las autoridades monetarias de Reino Unido, Canadá, Japón y Suiza el 30 de noviembre, que pretendía proporcionar financiamiento más barato en dólares para los bancos con el fin de mantener la estabilidad y la liquidez del sistema financiero global y, finalmente, la Cumbre del 8 y 9 de diciembre, donde los 17 miembros de la Zona Euro, encabezados por Alemania y Francia, más otros nueve países que no integran el bloque monetario, acordaron seguir adelante con un nuevo tratado, anexo al de la Unión Europea (UE), que profundice la integración económica y fiscal del bloque monetario mediante un régimen de disciplina presupuestaria y déficit más severo, con sanciones automáticas para aquellos que incumplan sus déficit objetivos. La negativa de Gran Bretaña a realizar cualquier cambio en el Tratado inicial de la UE, lo dejó fuera de los acuerdos alcanzados.

No obstante, el 5 de diciembre, tres días antes de la Cumbre, la agencia Standard & Poor's puso en revisión negativa la calificación crediticia de 15 países miembros de la UE argumentando que el incremento del riesgo sistémico en la Zona Euro en las últimas semanas, justificaba una revisión en las calificaciones soberanas de la región. En su comunicado la agencia declaró que Alemania, Francia y otros cuatro países del bloque monetario podrían perder su calificación AAA, dependiendo de los resultados de la cumbre de líderes europeos del 9 de diciembre; adicionalmente, aseguró que el fondo de rescate, Fondo Europeo para la Estabilidad Financiera, podría perder su calificación si cualquiera de sus garantes recibe una reducción en la calificación de su propia deuda.

En efecto, el optimismo por los acuerdos alcanzados en la cumbre se desvaneció en medio de las controversias políticas y el 13 de enero, S&P reaccionó con múltiples *downgrades* en el rating crediticio a soberanos: la calificación en moneda extranjera se redujo en un grado para Francia de AAA a AA+, Austria de AAA a AA+, Malta de A a A-, Eslovaquia de A+ a A y Eslovenia de AA- a A+; así mismo, la calificadora decidió mantener estables las calificaciones de Alemania (AAA), Bélgica (AA), Estonia (AA-), Finlandia (AAA), Irlanda (BBB+), Luxemburgo (AAA) y Holanda (AAA); mientras que recortó en dos niveles las calificaciones de Chipre de BBB a BB+, Italia de A a BBB+, Portugal de BBB- a BB, España de AA- a A y, como lo había anunciado, rebajó la calificación crediticia del FEEF de AAA hasta AA+.

Finalmente, la incertidumbre sobre la economía global durante el tercer trimestre y un posible descenso en los precios de los *commodities*, afectó a las economías emergentes de Asia Pacífico y en menor proporción las de América Latina. En Asia, el temor a una nueva recesión e incluso a que los bancos extranjeros liquidaran sus posiciones en la región, en medio de las pérdidas que enfrentaban en sus mercados locales, impulsó a los líderes asiáticos a implementar subsidios y preferencias fiscales para ayudar a las pequeñas empresas a destinar mayor inversión del gobierno en infraestructura y disminuir los costos de los préstamos con el propósito de garantizar el crecimiento de sus economías. Por un lado, China fortaleció su política de control del yuan con el fin de mantener su moneda depreciada y situarse fuerte en el comercio internacional, mientras que en Japón se tomaron acciones en el mercado de divisas para frenar la fuerte apreciación del yen.

Durante el primer semestre de 2012 se observó una desaceleración de la economía mundial en donde gran parte de Europa ha entrado en recesión y el posible contagio de la crisis representa una amenaza mundial. La crisis laboral y el riesgo de aumento de los precios de energía y de los productos básicos se suman a esta época en donde la volatilidad y la incertidumbre son actores en el día a día de los inversionistas; sin embargo, es evidente el esfuerzo que realizan los agentes multilaterales en conjunto con el Banco Central Europeo para frenar esta crisis y evitar su posible expansión. A pesar de ello, los pronósticos de crecimiento para el año en curso son cada vez más pesimistas.

Mientras tanto en el mercado interno, a lo largo de 2011, se observó una reducción constante de las tasas de los TES pasando los títulos con vencimiento en julio de 2024 de 8.90% a comienzos de marzo, a cerrar el año en tasas alrededor del 7.60%. Este comportamiento se debió a la liquidez que el mercado colombiano experimentó en 2011 debido al nivel de confianza que los inversionistas locales e internacionales tenían en la economía local a pesar de la situación de crisis que se estaba generando a nivel internacional, confirmando esta situación el grado de inversión otorgado a Colombia por las calificadoras de riesgo. En 2012 las tasas continúan con una tendencia bajista llegando a niveles de 7.0%, estando en niveles bajos de empinamiento, ya que se debe recordar que durante este periodo el Banco de la República ha subido sus tasas de interés.

En un entorno en el cual la información es una de las principales herramientas para la toma de decisiones de inversión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con un canal dedicado a los inversionistas en deuda colombiana, a través de la página www.irc.gov.co. A final de año, el Instituto Internacional de Finanzas (IIF) le otorgó a este portal una calificación de 33 puntos sobre 38. Esta calificación se obtiene de evaluar el contenido general y las prácticas de transparencia de la información. De igual forma, esta página fue reconocida como una experiencia exitosa en el marco del Programa Nacional Gobierno en Línea (GEL).

5 Dirección **General**
de regulación económica
de la Seguridad Social (DRESS)

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

5. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (DRESS)

5.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

El Sistema General de Seguridad Social en Salud es autosostenible en el Régimen Contributivo y no genera presiones fiscales adicionales a las actuales en el Régimen Subsidiado, con un flujo de recursos basado en un esquema de giro directo, que minimiza sustancialmente los niveles de cartera del sector y reduce los problemas de financiamiento de los hospitales públicos y demás prestadores de servicios de salud.

Así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con un Sistema de Información Financiero y Fiscal del Sistema de Seguridad Social Integral que le permitirá hacer un seguimiento permanente de las variables fundamentales en materia de pensiones, salud y riesgos profesionales, mejorando así su capacidad de generar alertas y propuestas regulatorias.

Por otro lado, en materia de seguridad social pensional, además de la aplicación estricta de las normas que determinan la finalización del régimen de transición, el Ministerio espera desarrollar lo siguiente: (i) las herramientas que permitan controlar los topes en las mesadas pensionales impuestos por el Acto Legislativo 01 de 2005; (ii) la metodología para consolidar la información actuarial sobre el pasivo pensional de las entidades públicas; (iii) el fortalecimiento institucional del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y sus proyectos y programas asociados; y (iv) la solución legal a los problemas estructurales del Sistema General de Pensiones relacionados con la equidad, el arbitraje y la sostenibilidad fiscal.

5.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

5.2.1. Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

5.2.1.1. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)

Los recursos acumulados a 31 de mayo de 2012 en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) ascienden a más de \$32.4 billones, observándose un incremento con respecto al mismo mes del año anterior de \$5.1 billones aproximadamente; esto equivale a un aumento del 19%.

Los pagos efectuados en el periodo comprendido entre julio de 2011 y junio de 2012, ascienden a \$307 mil millones discriminados de la siguiente manera: \$257 mil millones (84%) girados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio a efectos de atender la deuda de las entidades territoriales con el sector educación; \$34 mil millones (11%) por concepto de pago de bonos pensionales y reembolsos y \$16 mil millones (5%) por devoluciones.

Por otra parte, y como quedó incluido en el Plan Nacional del Desarrollo, es facultad del Gobierno establecer el régimen de inversiones de los patrimonios autónomos que constituyen el Fondo, para lo cual está en

trámite un proyecto de Decreto que busca reglamentar el régimen de inversiones de los patrimonios autónomos del Fonpet y otros patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de pensiones y la rentabilidad mínima de dichos fondos, a que se refiere el inciso 2° del artículo 25 de la Ley 1450 de 2011. En igual sentido, se expidió el Decreto 1094 del 24 de mayo de 2012, con el cual se reglamenta el inciso 1° del artículo 25 de la Ley 1450 de 2012, en relación con el límite máximo de gastos de administración del Fonpet, equivalente al 8% de los rendimientos financieros que generen los patrimonios autónomos conformados con los recursos del Fondo.

Igualmente, durante la presente vigencia, el Gobierno Nacional a través de este Ministerio expidió tres Decretos relacionados con el Fonpet: el primero de ellos (Decreto 3250 de 2011), busca asignar los recursos a que se refiere el inciso 3° del artículo 48 de la Ley 863 de 2003 (el 50% de los dineros del Fondo Nacional de Regalías se descontará, a título de inversión regional, con destino al Fonpet) a las cuentas de las respectivas entidades territoriales en el Fonpet teniendo en cuenta los siguientes criterios: monto de los pasivos pensionales, población, eficiencia y nivel de desarrollo, con lo cual se quiere que un mayor número de entidades territoriales cubran su pasivo pensional; el segundo (Decreto 4597 de 2011, modificatorio del Decreto 1308 de 2003) busca establecer la periodicidad con que las entidades territoriales deben enviar la información que servirá de base para distribuir los recursos de la Nación entre las entidades territoriales beneficiarias; y el tercero (Decreto 4812 de 2011) permite a los departamentos y municipios que posean recursos del Fonpet derivados del recaudo por concepto de Lotto en Línea y respecto de los cuales existan obligaciones pendientes relacionadas con la financiación de pasivos pensionales del sector salud causado a 31 de diciembre de 1993, hacer uso de ellos como fuente de financiación de la concurrencia a su cargo.

Además de lo anterior, mediante el concurso público abierto No. 01 de 2012, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público convocó a los interesados a fin de contratar la Auditoría Especial del Fonpet, con el objeto de prestar los servicios de auditoría integral sobre la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos del Fondo, lo que permitirá al Fonpet contar con un proceso de auditoría estandarizado y documentado, llevado a cabo en forma independiente, que le sirva para establecer el adecuado cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de las administradoras.

Por último, cabe mencionar que en octubre de 2011, el Ministerio de la Protección Social, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicó el instructivo dirigido a las entidades territoriales para la compensación y cruce de cuenta con recursos del Fonpet, según lo ordenado en el Decreto 4810 de diciembre de 2010.

5.2.1.2. Reinstucionalización del Régimen de Prima Media.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), dio inicio a la asunción de las funciones de reconocimiento y pago de nómina de Cajanal EICE y Foncolpuertos, con la expedición del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, el cual definió que la UGPP asumiría, en lugar de Cajanal EICE en Liquidación, las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir de esa fecha, por lo cual, entre el 8 de noviembre de 2011 y el 31 de marzo de 2012, la entidad ha recibido un total de 7.501 solicitudes de pensión. De igual manera, a partir de esa fecha asumió integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y

peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por Cajanal EICE en Liquidación, razón por la cual desde el momento en que inició su operación ha atendido un total de 2.590 procesos de tutela.

La entidad también es la responsable de la administración de la nómina generada a partir del mes de diciembre de 2011 por parte del Administrador Fiduciario del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep), incluido el reporte de las novedades que se generen para el pago de las pensiones.

Adicionalmente, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 63 del Decreto Ley 4107 del 2 de noviembre de 2011, la UGPP a partir del 1° de diciembre de 2011 asumió el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, correspondientes a los ex funcionarios de Foncolpuertos.

5.2.1.3. Beneficios económicos periódicos (BEPS)

El esquema de BEPS quedó definido en el inciso 6° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual modifica el artículo 48 de la Constitución Política, donde se señala "... la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión".

El desarrollo inicial de este mecanismo requirió realizar una serie de estudios que permitieran determinar su esquema operativo, administrativo y financiero, lo cual se hizo aprovechando la experiencia de los expertos que venían trabajando las opciones financieras de bajo valor como son los microcréditos, los microahorros y los microseguros, pues se consideró que este esquema se constituía en un ahorro de largo plazo para la vejez orientado a un grupo poblacional principalmente informal y de bajos ingresos que nunca ha podido acceder a contar con un ingreso mensual promedio de, al menos, un salario mínimo mensual.

Es así como a partir de estos estudios, análisis y discusiones con expertos, se definió una serie de planteamientos que se plasmaron en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, de acuerdo con el cual la reglamentación que se haga de los BEPS debe obedecer a las recomendaciones de un Conpes Social.

Hoy los temas de protección a la vejez y la cobertura de los esquemas de protección para la vejez son prioridad en la agenda de Gobierno, situación que llevó a la expedición de una disposición que se encuentra en la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad Para Todos", y que establece la posibilidad para los trabajadores dependientes, que se encuentren vinculados laboralmente por periodos inferiores a un mes o por días, de que realicen sus aportes al Sistema de Beneficios Económicos Periódicos.

En virtud de esa voluntad de ampliar la cobertura de los sistemas de ahorro para la vejez, recientemente el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Trabajo y este Ministerio, a través de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos ha venido discutiendo el borrador del documento Conpes a que se refiere la Ley 1328 de 2009, con el cual se podrá avanzar en la expedición de la normatividad correspondiente y la puesta en marcha de este mecanismo de ahorro.

Los elementos de este mecanismo de ahorro deben ser coherentes con las iniciativas legislativas en curso y con los proyectos en discusión, pues el mismo constituye un pilar fundamental en la arquitectura del Sistema de Protección Social, por lo que su definición debe ser el resultado de estudios y debates entre todas las entidades involucradas y los demás actores interesados.

5.2.2. Sistema General de Seguridad Social en Salud

Dentro de las actividades relacionadas con el Sistema de Seguridad Social en Salud, cabe destacar las siguientes:

5.2.2.1. Actualización y unificación de los Planes Obligatorios de Salud (POS)

Se participó en el análisis del impacto financiero y fiscal del proceso de actualización de los Planes Obligatorios de Salud de los regímenes Contributivo y Subsidiado, de acuerdo con lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-760 de 2008 y a lo dispuesto por la el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011, decisión que fue adoptada por la Comisión de Regulación en Salud a través de los Acuerdos 28 y 29 de 2011.

Los análisis adelantados sustentaron la definición del incremento del valor de la Unidad de Pago por Capitalización (UPC) que regiría para el año 2012 en forma consistente con las posibilidades de financiamiento de las Subcuentas de Compensación y de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), y con las proyecciones del Marco Fiscal del Mediano Plazo, decisión que se adoptó a través del Acuerdo 30 de 2012.

De otro lado, se participó en el proceso de la unificación total del Plan Obligatorio de Salud (POS) del Régimen Subsidiado, que se había iniciado en el año 2010 para los menores de 18 años a través del Acuerdo 11 de la CRES, después para los mayores de 60 años a través del Acuerdo 27 de 2011, y finalmente para el resto de la población con el Acuerdo 32 de 2012 que rige a partir del primero de julio de 2012, lo que beneficia a cerca de \$11.5 millones de personas entre 18 y 59 años, que era el último grupo poblacional que estaba pendiente de unificación.

Para viabilizar estas decisiones se determinó un incremento importante del esfuerzo fiscal que hace la Nación para cofinanciar el costo del Plan Obligatorio de Salud (POS) del Régimen Subsidiado, recursos que se incorporaron al Marco de Gasto de Mediano Plazo, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.1. Aportes del Presupuesto General de la Nación para el Régimen Subsidiado 2012-2018
(\$ miles de millones)

MGMP*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos del PGN para el Régimen de Subsidiado	2.193.272	2.969.042	4.294.066	4.947.938	4.912.636	5.616.269	6.078.242
% PIB	0,40%	0,50%	0,60%	0,70%	0,60%	0,70%	0,70%

*Los recursos del PGN para el régimen subsidiado se encuentran incluidos en el MGMP hasta la vigencia 2015, último año del horizonte de proyecciones del mismo. De 2016 en adelante son cifras proyectadas.

Fuente: MHCP-DGPPN.

El mayor aporte de la Nación se destina a cubrir el déficit que presentaría el Régimen Subsidiado producto de los costos de la unificación del POS, descontados los recursos que actualmente están definidos por la ley para su financiamiento. De esta forma, el aporte total de la Nación pasa de representar el 0,4% del PIB en 2012 a 0,7% en 2018, año en que el aporte será de \$6,1 billones.

Así las cosas, con los recursos adicionales de la Nación se posibilitó que a partir del primero de julio de 2012 cerca de 22 millones de personas afiliadas al Régimen Subsidiado cuenten con las mismas prestaciones asistenciales que el Sistema reconoce hoy a los afiliados del Régimen Contributivo.

5.2.2.2. Mejoramiento del flujo de recursos del Régimen Subsidiado

Con la participación activa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 971, 1700 y 3830 de 2011 con los cuales se logra un avance importante en el flujo de recursos que financian el Régimen Subsidiado en Salud, en la medida que cerca del 90% del costo mensual del aseguramiento en dicho régimen se gira en forma directa a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), con lo que se disminuyen en gran medida los niveles de cartera de las entidades territoriales con dichas entidades, que venía siendo un problema endémico en el Régimen Subsidiado y que afectaba la oportuna prestación de los servicios de salud. El 10% restante seguirá siendo girado por las entidades territoriales.

Igualmente, este Ministerio participó en la expedición de los Decretos 3136 y 4877 de 2011, que determinaron que las Cajas de Compensación Familiar que administran directamente los recursos correspondientes al recaudo del subsidio familiar destinados al Régimen Subsidiado, debían girar los excedentes del subsidio familiar destinado al Régimen Subsidiado acumulado a 31 de diciembre de 2010 al Fosyga –Subcuenta de Solidaridad–, los cuales se usarían para el pago de las obligaciones superiores a noventa (90) días registradas en los estados financieros con corte a 30 de junio de 2011, a cargo de los departamentos y distritos por servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado prestados a los afiliados de las EPS de este régimen. Con la expedición de dicho Decreto se asignaron recursos superiores a los \$60 mil millones.

5.2.2.3. Saneamiento de deudas del Régimen Subsidiado

Este Ministerio también participó en la expedición del Decreto 1080 de 2012 que tiene por objeto movilizar cerca de \$2,0 billones acumulados en las cuentas maestras, a través de las cuales las entidades territoriales manejan los recursos del Régimen Subsidiado, con el fin de que tales entidades paguen las deudas que tienen de por lo menos tres vigencias anteriores con las Entidades Promotoras de Salud por contratos de aseguramiento realizados hasta marzo 31 de 2011.

De igual forma, el decreto que reglamenta el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 establece el procedimiento para usar recursos de saldos del FAEP (Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera), regalías y recursos del Propósito General de Libre inversión del Sistema General de Participaciones, en el pago de las deudas que no sea posible pagar con los recursos de la cuenta maestra. Todos los recursos producto de este proceso de saneamiento se giran directamente a los Prestadores de Servicios de Salud.

5.3. RIESGOS Y DESAFÍOS

5.3.1. Riesgos y desafíos desde la política económica en salud

Lograr en el largo plazo la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud enfrenta, entre otros, los siguientes riesgos: (i) no lograr disminuir los niveles de evasión y elusión de los aportes parafiscales para salud y del contrabando de productos cuyo impuesto al consumo se destina al financiamiento del sector salud; (ii) prácticas de distintos actores y entidades que presionan financieramente al Sistema, incluidas las decisiones judiciales; y (iii) inadecuada aplicación de las herramientas de focalización de la población con derecho a subsidios.

Frente a los desafíos para lograr la visión de largo plazo del Sistema de Seguridad Social en Salud, pueden señalarse los siguientes: (i) impulsar la adopción de un esquema simplificado de financiamiento del Régimen Subsidiado para disminuir las cerca de 12 fuentes actualmente existentes, lo cual permitiría mejorar el flujo de recursos realizando el giro directo a EPS e IPS del 100% del costo del aseguramiento; (ii) propiciar el funcionamiento del modelo de aseguramiento sin las distorsiones financieras que generan los recobros No POS; y (iii) lograr que en el modelo de aseguramiento en salud, el cálculo de la prima, gastos del Sistema e ingresos de las EPS incorpore los incentivos correctos para la gestión de los riesgos en salud y financieros, de manera efectivamente articulada con los recursos de promoción y prevención.

5.3.2. Riesgos y desafíos desde la política económica en pensiones

Para el logro de los objetivos de largo plazo en materia pensional se identifican tres riesgos principales: (i) la interpretación judicial diversa y cambiante de las reglas constitucionales y legales; (ii) las dificultades en el trámite legislativo para la toma de decisiones definitivas en asuntos pensionales; y (iii) la ausencia de información histórica para la consolidación del pasivo pensional.

Finalmente, el Ministerio en materia pensional tiene como desafíos principales los siguientes: (i) el seguimiento y control del pasivo pensional público; (ii) el control de los intentos por sobrepasar las restricciones constitucionales a los topes pensionales y a las excepciones al régimen general; (iii) la garantía de los derechos pensionales de aquellas personas que cumplieron sus deberes como cotizantes; (iv) la protección en la vejez de la población que no logra cumplir con los requisitos del Régimen General de Pensiones; y (v) la ampliación de los mecanismos de protección a la vejez en situación de pobreza e indigencia extrema; todo ello bajo la garantía de sostenibilidad financiera del Sistema, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política.

6 Dirección **General**
de presupuesto público
Nacional (DGPPN)

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

6. DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL (DGPPN)

La gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos contribuyendo a la priorización del gasto que ejecutan las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN). Esto de manera que el gasto satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Con dicho fin, y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para las vigencias fiscales de 2011 y 2012 se estructuraron presupuestos que privilegian la inversión. Para cada uno de estos años se han logrado niveles de inversión del 5,4 y 5,7% del PIB, en su orden, respectivamente, los mayores en los últimos trece años. Es un propósito de la administración mantener, e incrementar estos niveles en las próximas vigencias, dependiendo, por supuesto, de la disponibilidad de recursos y de las necesidades de la política fiscal y macroeconómica.

Por su parte, los gastos de funcionamiento se han mantenido bajo control, por debajo del 14% del PIB: En 2010 equivalieron al 14,6%, en 2011, el 13,8%, y en 2012, el 13,7% del PIB.

Así mismo, la DGPPN ha tenido una participación activa en la definición de la nueva institucionalidad fiscal, para lo cual ha prestado toda su colaboración durante el proceso de estudio y aprobación de medidas tan importantes como las de los actos legislativos para incorporar el principio de sostenibilidad fiscal, crear el Sistema General de Regalías y establecer una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, así como en el proceso de expedición de la reglamentación correspondiente.

6.1. VISIÓN DE LARGO PLAZO

La nueva institucionalidad que surgirá del desarrollo y aplicación de las normas aprobadas por el Congreso de la República permitirá cualificar, aún más, los instrumentos de gestión fiscal y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado.

Como parte de su visión a largo plazo, la DGPPN se ha planteado objetivos que contribuyan a mejorar la calidad del gasto en el sector público, de manera que la mejor gestión presupuestaria contribuya decididamente a la satisfacción de las necesidades de la población más vulnerable y sea un instrumento, desde lo fiscal, para impulsar el crecimiento económico.

Sobre la base de estos criterios, el cambio esperado que se busca es el de pasar de un control y monitoreo del presupuesto orientado hacia el Estado, a un control y monitoreo del presupuesto orientado a la efectividad de la gestión pública: cada peso debe convertirse, directa o indirectamente, en un bien o servicio para los ciudadanos.

Entre estos objetivos, sobresalen: i) *Mejor gestión presupuestaria*. Para orientar la administración del presupuesto a la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos, convirtiendo al presupuesto en una herramienta de gestión pública, que incluya el Sistema General de Regalías (SGR), y ii) *Mayor transparencia y rendición de cuentas*. Hacer que los procesos, a través de los cuales los recursos públicos se convierten en bienes y servicios, sean transparentes y comprensibles para los ciudadanos.

Para alcanzar los objetivos propuestos se han planteado algunas estrategias, entre las cuales sobresalen las siguientes: i) diseño y desarrollo institucional y organizacional que permitan una administración efectiva y eficiente del presupuesto; ii) diseño y desarrollo de sistemas de información, que facilite la toma de decisiones gerenciales, y provea la información que contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica también la modificación de los esquemas de clasificación presupuestal.

En la búsqueda de estos propósitos, desde 2011 se han venido implementando algunas medidas. Así, se expidió el Decreto 4836 de 2011 (Reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)), mediante el cual se permite a las entidades que hacen parte del PGN realizar algunos trámites con mayor autonomía, responsabilidad, celeridad y oportunidad. Así mismo, el decreto promueve el uso de la información presupuestal contenida como fuente principal de consulta para la toma de decisiones presupuestales.

En el mismo año se inició el diseño de la metodología para medir la capacidad organizacional y se puso en funcionamiento en la web el Portal Transparencia Económica (PTE), con una notable acogida: más de un millón de entradas en seis meses. En este portal se puede consultar información presupuestal actualizada (por sectores, entidades y rubros de gasto) en un ambiente amigable, fácil y rápido, de modo gráfico o numérico.

La DGPPN considera que si se quiere profundizar un modelo de efectividad del gasto público se deberá avanzar en las siguientes actividades: i) propuesta de una reforma del EOP y reglamentarios, para adecuar la normatividad vigente; ii) rediseño de los sistemas de información (SIF) actuales, convirtiéndolas en herramientas para la toma de decisiones en materia de gasto público y presupuesto; iii) evaluación del impacto que estos cambios puedan tener sobre las funciones y estructura de la DGPPN para hacer las propuestas de ajuste correspondientes; iv) definir los esquemas que se requieran para la racionalización y seguimiento del gasto público, definiendo sectores críticos (como pensiones, defensa, educación, salud y contingencias judiciales), y seleccionando sectores específicos (como las locomotoras, sectores con inversión estratégica), en coordinación con el DNP.

Todo lo anterior será viable siempre y cuando se modernice la estructura de la Dirección y se generen modelos de gestión corporativa que integren las decisiones presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión. En esto se viene trabajando con el apoyo del Banco Mundial y se espera iniciar su ciclo de implantación en el curso de la actual vigencia.

Para la materialización de los objetivos propuestos, en el marco de la nueva institucionalidad fiscal, durante 2012 se desarrollarán algunas actividades fundamentales para su puesta en marcha, sobresaliendo las siguientes: i) Expedir la reglamentación del Sistema General de Regalías (SGR). A la fecha se han expedido los decretos que se presentan al final de este documento (Tabla 6.1); ii) expedir la reglamenta-

ción relacionada con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central creada mediante la Ley 1473 de 2011; iii) consolidar el Observatorio Presupuestal, con el propósito de incrementar la capacidad de análisis y cooperación técnica con entidades. Este constituye una herramienta de investigación y análisis del comportamiento, características y tendencias de los principales componentes del gasto del PGN; iv) crear los grupos de seguimiento a sectores estratégicos y de seguimiento financiero a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades mixtas con el régimen de estas; v) poner en marcha la medición de la capacidad organizacional de las entidades y continuar fortaleciendo su capacidad para administrar de maneja más autónoma su presupuesto, con el fin de mejorar la capacidad de administración eficiente y efectiva del presupuesto; vi) fortalecer y ampliar el PTE para incluir más y mejor información.

Lo anterior, irá acompañado del ejercicio habitual de las funciones que le ordena la normatividad vigente. Sin embargo, se hará énfasis en algunas áreas. Entre ellas las de contribuir a alcanzar, entre 2012 y 2014, el equilibrio fiscal, definido como un déficit del sector público consolidado menor al 0,6% del PIB; programar prioritariamente los recursos para financiar la ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011, y los gastos para atender los efectos del desastre invernal; y propender, en general, a que el gasto y la inversión públicas contribuyan a alcanzar las metas del PND 2011-2014, destinadas a lograr más empleo, menos pobreza y más seguridad.

6.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

La gestión del presupuesto durante 2011 y 2012 debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el Gobierno Nacional en los últimos años, la cual ha sido gestionada con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades internas generadas por la crisis en los mercados internacionales en 2008 y más recientemente por los efectos del entorno internacional de crisis en la Zona Euro y, a nivel interno, por la emergencia invernal por la que ha atravesado el país en los dos últimos años.

Los resultados fiscales han sido más favorables de lo esperado, a pesar del impacto que tuvo la crisis financiera internacional de los años 2008 y 2009 sobre los ingresos de la Nación, por cuenta del recaudo del impuesto de renta, así como de los dividendos provenientes de Ecopetrol. La recuperación de la economía ha sido consistente con la postura contracíclica de la política fiscal que estimuló la demanda interna durante la crisis y que ajustó el gasto público a medida que la economía retornaba a su fase de crecimiento, demostrando así el éxito de la estrategia fiscal.

La disciplina fiscal que ha practicado el Gobierno Nacional Central (GNC) en los últimos años ha permitido reducir su deuda neta de activos financieros significativamente, desde 45,9% del PIB en 2002 hasta 35,4% del PIB en 2011. Se puede decir, entonces, que el comportamiento de las finanzas del GNC ha sido un determinante de la senda de la deuda neta del SPNF, la cual se ha reducido desde el 39,7% del PIB en 2002 hasta 27,5% del PIB en 2011. Este indicador ha reflejado los efectos de la crisis de 2008-2009; sin embargo, de acuerdo con las metas que nos hemos propuesto, el stock de deuda del SPNF estará por debajo de 20% del PIB al finalizar la presente década, lo cual es consistente con lo contemplado en el MFMP.

Buena parte de los resultados se deben, en gran medida, al manejo responsable del Presupuesto General de la Nación (PGN). La gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto que ejecuten satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La nueva institucionalidad que surgirá de la aplicación de las normas aprobadas por el Congreso de la República permitirá cualificar, aun más, los instrumentos de gestión fiscal y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado.

Los resultados que se han alcanzado nos presentan un escenario relativamente despejado en materia de sostenibilidad fiscal, a pesar de la incertidumbre que subsiste en los mercados internacionales, debida especialmente a los problemas de deuda soberana y de crecimiento en la Zona Euro. Así, con perspectivas favorables, el Gobierno Nacional continuará empujando el crecimiento económico del país, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Nuestra preocupación, entonces, se centrará en invertir de la mejor manera los recursos públicos en aquellos sectores en donde el país los requiera y sean más efectivos para el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto.

6.2.1. Marco de gasto de mediano plazo

La programación presupuestal de la Nación en los últimos seis años se ha hecho bajo un enfoque de mediano plazo y un esquema sectorial. Este cambio, que fue generado mediante el Decreto 4730 de 2005 con la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), incluido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto por la Ley 1473 de 2011, ha permitido construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que pueden enfrentar en el futuro los diferentes sectores que hacen parte del PGN.

Desde el año 2006, mediante el MGMP se ha establecido una secuencia anual para la toma de decisiones, según la cual primero se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)¹⁵ y, luego, sujeto a este documento, se formula la propuesta de MGMP y el Proyecto de PGN.

Este mecanismo de programación estratégica de gasto ha permitido, por un lado, que la DGPPN tenga una mayor interacción con las entidades ejecutoras del PGN y, por el otro, que dichas entidades asuman una mayor responsabilidad en la toma de decisiones de gasto. Así, se ha logrado obtener una distribución de recursos en el mediano plazo que, en lo fundamental, refleja las prioridades de política sectorial y, al mismo tiempo, permite alcanzar las metas fiscales del gobierno.

Los resultados del proceso de programación estratégica adelantado durante 2011 quedaron consignados en el documento Marco de Gasto de Mediano Plazo 2012-2015, que fue aprobado por el Conpes (Documento Conpes 3702 del 14 de julio de 2011). En este documento se definieron los techos de gasto sectoriales para el periodo 2012-2015, donde el techo correspondiente al primer año marcaba un tope para

¹⁵ Que se presenta a las comisiones económicas del Congreso de la República antes del 15 de junio y se estudia y discute con prioridad durante el primer debate de la nueva ley anual de presupuesto (artículo 1° de la Ley 819).

el Proyecto de Ley del PGN para 2012 (tal y como lo exige el Decreto 1957 de 2007), mientras los techos para los años siguientes, debido a su carácter indicativo, como lo establece el mismo decreto, serían la línea de base para futuros ejercicios de programación.

Por la razón anterior, durante el primer semestre de 2012, el MHCP y el DNP han liderado la actualización del MGMP, con la participación activa de todos los sectores que hacen parte del PGN. Esta actualización implicó un ajuste en las proyecciones de gasto sectorial para los años 2013 a 2015, así como la inclusión de un nuevo año (vigencia 2016) en dichas proyecciones. Esta es la base para formular el proyecto de ley de PGN de 2013.

En su mayor parte, los ajustes para el periodo 2013-2015 son consecuencia de cambios en los supuestos macroeconómicos, así como de decisiones de política que no se habían previsto totalmente en el MGMP 2011-2014, especialmente relacionadas con la definición y aprobación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹⁶, la puesta en ejecución de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹⁷, la Ley 1438 de 2011, de reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud que, entre otras, dispone la unificación del plan de beneficios para todos los residentes¹⁸, la ley que aprueba la construcción y entrega de cien mil viviendas gratis, y por los fallos y sentencias judiciales, entre otros.

Vale la pena señalar que, desde el punto de vista fiscal, el diseño del Plan Financiero de 2013, que sirve de punto de partida para la proyección fiscal de mediano plazo y la formulación del MGMP, se fundamenta en una nueva institucionalidad fiscal. La adopción de una regla fiscal a nivel del Gobierno Central¹⁹, la implementación de un nuevo sistema de distribución de regalías para los gobiernos subnacionales²⁰ y el amparo del criterio de sostenibilidad fiscal incorporado en la Constitución Política para la intervención del estado en la economía²¹ complementan los avances logrados en el decenio anterior (Ley 617 de 2000, Ley 358 de 1997 o Ley de Semáforos y Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal), los cuales en conjunto conforman una institucionalidad presupuestal que permite asegurar el marco de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

El MHCP y el DNP, en ejercicio de su papel de autoridades presupuestales de la Nación, comunicaron en 2012 a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para la elaboración de sus Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) para 2013. En cumplimiento del procedimiento dispuesto se realizaron las reuniones sectoriales, bajo el criterio de programar el gasto estrictamente necesario y prioritario, en aras de no perder la senda descrita en el MFMP vigente.

¹⁶ Ley 1450 de 2011.

¹⁷ El Conpes 3712 de 2011 contempla recursos por \$57 billones (precios constantes de 2012) para un periodo de tiempo de 10 años, 2012-2021. Esto es, un flujo promedio anual \$3,3 billones para derechos específicos de las víctimas y \$2,4 billones para derechos generales que no están asociados a la condición de víctimas de los individuos.

¹⁸ Unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS), del régimen subsidiado con el del contributivo.

¹⁹ Ley 1473 de 2011. Esta ley establece la obligatoriedad de seguir una senda decreciente anual de déficit en el balance fiscal estructural que permita alcanzar unas metas puntuales de balance estructural, así: déficit estructural de 2.3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

²⁰ Acto Legislativo 05 de 2011.

²¹ Acto Legislativo 03 de 2011.

Con base en las conclusiones de las reuniones, las entidades que conforman el PGN elaboraron y presentaron sus propuestas de mediano plazo (PMP) de funcionamiento y de inversión. Con esta información, el MHCP y el DNP elaboraron la propuesta de MGMP 2013 - 2016 (funcionamiento e inversión) de los diferentes sectores que conforman el PGN, aprobada por el Conpes, junto con el programa operativo anual de inversiones (POAI), dentro de los plazos previstos por la normatividad.

Las estimaciones y las propuestas correspondientes reflejan el compromiso del Gobierno Nacional con su estrategia de desarrollo para alcanzar los objetivos de menos pobreza, más empleo y más seguridad; dan cumplimiento a las normas que conforman la nueva institucionalidad fiscal de la Nación, atendiendo los criterios de consistencia presupuestal²² y coherencia fiscal²³, y contemplan las posibilidades fiscales de la Nación, lo cual ha implicado un importante esfuerzo de consecución de recursos para su financiación, buscando los mejores usos posibles para los recursos disponibles.

El MGMP es consistente con las metas contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2012, las cuales son un resultado del ejercicio de proyección fiscal realizado por este Ministerio, que establece un escenario de resultado fiscal para el Gobierno Nacional Central de -2,4% del PIB para el 2013, -2,2% del PIB para 2014, -2,0% del PIB para el 2015 y 1,8% del PIB para 2016, incluyendo los gastos previstos para la atención de las emergencias invernales 2010-2012 a través del Fondo Adaptación.

6.2.2. Presupuesto General de la Nación (PGN) 2011-2012

Con fundamento en lo anterior, los presupuestos para las vigencias fiscales de 2011 y de 2012 se programaron en consonancia con las metas de déficit fiscal definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), consultando las reales posibilidades de financiamiento, la capacidad real de ejecución y atendiendo las prioridades del plan de gobierno. Estos mismos criterios se han tenido en cuenta para la formulación del proyecto de presupuesto de 2013.

6.2.2.1 El Presupuesto General de la Nación 2011

El Congreso de la República aprobó inicialmente un PGN para 2011 por una cuantía de \$147,3 billones²⁴, \$134,7 billones financiados con recursos de la Nación y \$12,6 billones con recursos propios. Un resumen de la distribución del presupuesto aprobado, por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 6.1.

²² Artículo 4° de la Ley 819 de 2003. "Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a) (el Plan Financiero), b) (programa macroeconómico plurianual) y c) (metas de superávit primario) del artículo 1° de la presente ley. (...)".

²³ Artículo 4 de la Ley 1473 de 2011. "Coherencia. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

²⁴ Ley 1420 del 13 de diciembre de 2010 y Decreto de Liquidación 4803 del 29 de diciembre de 2010

Cuadro 6.1. Presupuesto de gastos inicial 2011 (miles de millones de pesos)

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	77.833	4.902	82.735	57,8	39,0	56,2
Gastos de Personal	15.636	881	16.517	11,6	7,0	11,2
Gastos Generales	4.582	411	4.994	3,4	3,3	3,4
Transferencias	57.607	2.230	59.837	42,8	17,8	40,6
Operación Comercial	8	1.379	1.387	0,0	11,0	0,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.735	2	35.737	26,5	0,0	24,3
Deuda Externa	7.130	1	7.131	5,3	0,0	4,8
Deuda Interna	28.605	1	28.606	21,2	0,0	19,4
III. INVERSION	21.127	7.657	28.784	15,7	61,0	19,5
IV. TOTAL (I + II + III)	134.694	12.561	147.255	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	98.960	12.559	111.519	73,5	100,0	75,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

6.2.2.1.1. Modificaciones presupuestales

Durante el ejercicio fiscal de 2011 se efectuaron algunas modificaciones en el PGN mediante operaciones presupuestales que la ley le autoriza al Gobierno Nacional. Estas modificaciones se resumen así:

- Por convenios interadministrativos²⁵, \$552 mm;
- Por donaciones²⁶, \$5 mm, y
- Por estado de emergencia social, \$3,5 billones.

Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2011 fue de \$151,3 billones (Cuadro 6.2).

²⁵ El artículo 26 del Decreto 4996 del 24 de diciembre de 2009, autoriza que "cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, así como las señaladas en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos...".

²⁶ Estas se incorporan al PGN mediante decreto del Gobierno nacional, en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Cuadro 6.2. Presupuesto de gastos definitivo 2011 (miles de millones de pesos)

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Definitivo		
	Nación (1)	Propios (2)	(3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	(6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	77.833	4.902	82.735	363	167	530	78.196	5.068	83.265
Gastos de Personal	15.636	881	16.517	(308)	2	(306)	15.327	884	16.211
Gastos Generales	4.582	411	4.994	719	13	732	5.301	425	5.726
Transferencias	57.607	2.230	59.837	(67)	12	(54)	57.540	2.242	59.782
Operación Comercial	8	1.379	1.387	20	139	159	28	1.518	1.546
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.735	2	35.737	(550)	-	(550)	35.185	2	35.187
Deuda Externa	7.130	1	7.131	(100)	-	(100)	7.030	1	7.031
Deuda Interna	28.605	1	28.606	(450)	-	(450)	28.155	1	28.156
III. INVERSION	21.127	7.657	28.784	3.911	166	4.077	25.038	7.823	32.861
IV. TOTAL (I + II + III)	134.694	12.561	147.255	3.724	333	4.057	138.419	12.893	151.312
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	98.960	12.559	111.519	4.274	333	4.607	103.234	12.892	116.125

1/ Las cifras de modificaciones netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Las dos primeras operaciones, junto con las de traslados presupuestales (contracrédito-crédito), corresponden a modificaciones normales que ordinariamente se presentan en el curso de la ejecución del presupuesto.

La tercera constituye una operación presupuestal extraordinaria que el Gobierno Nacional efectuó a comienzos de 2011. Desde finales de 2010, el Gobierno Nacional tuvo que hacer frente a las primeras consecuencias desastrosas de la emergencia invernal, provocada por el denominado fenómeno de La Niña. El impacto de este fenómeno climático, más fuerte de lo esperado, lo llevó a adoptar medidas extraordinarias para atender a la población más vulnerable. Esto derivó en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos (impuestos temporales, recursos del Forec y del FNR, y reorientación de recursos del presupuesto nacional) para financiar el nuevo gasto, procurando preservar la sostenibilidad fiscal.

Para hacerlo, el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional²⁷, a fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de La Niña. Con este propósito, se ordenaron adiciones²⁸ al PGN de 2011 por la suma de \$5,7 billones de pesos. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, declaró inexecutable el decreto por lo cual el monto de la adición ajustada quedó en \$3,5 billones.

Adicionalmente, en el curso de la vigencia se decretaron algunos traslados que por su importancia se resumen a continuación.

²⁷ Decreto 4580 del 7 de diciembre 2010 y Decreto 020 de enero 7 de 2011.

²⁸ Mediante Decreto 145 de enero 21 de 2011.

Ley de Traslados. Después de la declaratoria de inexequibilidad del mencionado decreto, el Congreso de la República, a solicitud del Gobierno Nacional, aprobó la Ley 1451 del 21 de junio de 2011, en la cual se contemplan algunas operaciones de traslados presupuestales destinados a atender los efectos desastrosos causados por el fenómeno de La Niña durante las vigencias 2010 y 2011.

Las operaciones tuvieron como fuente de financiación, los siguientes contracréditos:

- \$550 mm del servicio de la deuda, de los cuales \$414 mm al FNC, \$50 mm al Fondo Adaptación y \$50 mm al ICA, para control de plagas y enfermedades, entre otros;
- \$100 mm del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) para vivienda de interés social con subsidio a la tasa de interés a través del Frech;
- \$50 mm del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, para el Fondo Adaptación;
- \$40,1 mm del presupuesto del Departamento Nacional de Planeación, de los cuales \$17,1 mm para el Fondo Adaptación y el resto para asignar, entre otros, a Acción Social, Ministerio de Cultura, Colciencias, Bancoldex y Fonam;
- \$600 mm de los presupuestos del Ministerio de Hacienda (\$300 mm), y del Ministerio de Protección Social (\$300 mm), para financiar subsidios eléctricos (\$200 mm); Unificación POS (\$280 mm); obras para la paz y caminos de prosperidad (\$90 mm), y el resto para completar la financiación de la UGPP y de los juegos nacionales;
- \$50 mm del INCO para Corredores de Competitividad, a través de Invías,
- \$113,8 mm que, en general, corresponden a modificaciones presupuestales internas en las entidades que hacen parte del PGN.

Escisión de Ministerios. Mediante la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, se escindieron unos Ministerios, y se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública, de tal forma y en desarrollo de la ley en mención se modificaron y crearon seis carteras, así:

- Ministerio del Interior y de Justicia: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio de la Protección Social: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

6.2.2.1.2. Presupuesto de gastos definitivo 2011

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2011 ascendió a \$151,3 billones, de los cuales \$138,4 billones se financiaron con recursos

de la Nación y \$12,9 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 6.2.

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, su tamaño es superior en 2,8%. Como resultado de las modificaciones, el 91,8% del PGN se financia con recursos de la nación y el 8,2% restante se financia con recursos propios de los establecimientos públicos.

6.2.2.1.3. Ejecución presupuesto de gastos 2011

A diciembre de 2011, el total de *compromisos* asumidos por las entidades que forman parte del PGN²⁹ ascendió a \$146,5 billones, correspondientes al 96,8% de la apropiación definitiva de 2011. Las *obligaciones*, por su parte, ascendieron a \$142,3 billones, correspondientes al 94,1% de la apropiación definitiva y al 97,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los *pagos*, éstos sumaron \$129 billones, correspondientes al 58,3% de la apropiación definitiva y al 85,3% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 6.3³⁰.

Cuadro 6.3. Ejecución Presupuesto de Gastos 2011 (miles de millones de pesos)

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./ Apro. (6)=(2/1)	Oblig./ Apro. (7)=(3/1)	Pago/ Apro. (8)=(4/1)	Oblig./ Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	83.265	81.651	81.028	74.664	1.613	98,1	97,3	89,7	99,2	92,1
Gastos de Personal	16.211	15.972	15.935	15.732	239	98,5	98,3	97,0	99,8	98,7
Gastos Generales	5.726	5.539	5.213	4.722	187	96,7	91,0	82,5	94,1	90,6
Transferencias	59.782	58.806	58.611	53.080	976	98,4	98,0	88,8	99,7	90,6
Operación Comercial	1.546	1.335	1.268	1.131	211	86,4	82,1	73,1	95,0	89,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.187	33.714	33.692	32.785	1.473	95,8	95,8	93,2	99,9	97,3
Deuda Externa	7.031	6.126	6.108	5.400	905	87,1	86,9	76,8	99,7	88,4
Amortizaciones	3.024	2.374	2.373	2.189	651	78,5	78,5	72,4	100,0	92,2
Intereses	4.007	3.753	3.735	3.211	254	93,7	93,2	80,2	99,5	86,0
Deuda Interna	28.156	27.587	27.584	27.384	568	98,0	98,0	97,3	100,0	99,3
Amortizaciones	14.794	14.340	14.340	14.233	455	96,9	96,9	96,2	100,0	99,3
Intereses	13.361	13.248	13.244	13.152	114	99,1	99,1	98,4	100,0	99,3
III. INVERSIÓN	32.861	31.114	27.590	21.592	1.746	94,7	84,0	65,7	88,7	78,3
IV. TOTAL (I + II + III)	151.312	146.479	142.310	129.041	4.833	96,8	94,1	85,3	97,2	90,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	116.125	112.766	108.619	96.256	3.360	97,1	93,5	82,9	96,3	88,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

²⁹ El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

³⁰ Se entienden por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

6.2.2.2. El Presupuesto General de la Nación 2012

El PGN para 2012 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración, con la decisión de alcanzar las metas gubernamentales de construir un millón de viviendas nuevas, en el agro duplicar las exportaciones de US\$6.000 millones a US\$12.000 millones, financiar las dobles calzadas y las vías para la competitividad, y crear un sistema de becas-crédito para que los jóvenes de colegios públicos puedan ingresar a la universidad, entre otros objetivos recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Prosperidad para todos.

Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guiará por criterios de austeridad, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. Esto significa que la política fiscal deberá gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

Con las propuestas que le formulamos, el Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2012 por cuantía de \$165,3 billones³¹, \$151,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 6.4.

Cuadro 6.4. Presupuesto de gastos inicial 2012 (miles de millones de pesos)

Concepto	Recursos (1)	Recursos (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	84.326	5.441	89.768	55,8	38,5	54,3
Gastos de Personal	17.326	989	18.315	11,5	7,0	11,1
Gastos Generales	5.477	563	6.040	3,6	4,0	3,7
Transferencias	61.512	2.361	63.873	40,7	16,7	38,6
Operación Comercial	11	1.529	1.540	0,0	10,8	0,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.714	1	38.715	25,6	0,0	23,4
Deuda Externa	7.881	1	7.882	5,2	0,0	4,8
Deuda Interna	30.832	1	30.833	20,4	0,0	18,7
III. INVERSION	28.118	8.676	36.794	18,6	61,5	22,3
IV. TOTAL (I + II + III)	151.158	14.119	165.276	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112.444	14.117	126.561	74,4	100,0	76,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

6.2.2.2.1. Modificaciones presupuestales

Hasta el mes de mayo de la vigencia fiscal de 2012, se han incorporado al PGN, mediante convenios interadministrativos, \$37 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación vigente ascendió a \$165,3 billones, tal como se presenta en el cuadro 6.5.

³¹ Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 y Decreto de Liquidación 4970 del 30 de diciembre de 2011.

Cuadro 6.5. Modificaciones Presupuestales 2012 (miles de millones de pesos)

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
Apropiación inicial	Ley 1485	14 de diciembre de 2011	165.276
Adición	Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 4970 de 2011)	Enero a mayo de 2012	37
Apropiación Definitiva			165.314

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

6.2.2.2.2. Presupuesto de gastos vigentes

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$165,3 billones, de los cuales \$151,2 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 6.6.

Cuadro 6.6. Presupuesto de gastos vigentes a mayo de 2012 (miles de millones de pesos)

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	84.326	5.441	89.768	10	22	32	84.336	5.464	89.800
Gastos de Personal	17.326	989	18.315	72	16	88	17.399	1.005	18.403
Gastos Generales	5.477	563	6.040	154	5	159	5.631	568	6.199
Transferencias	61.512	2.361	63.873	(217)	5	(211)	61.296	2.366	63.662
Operación Comercial	11	1.529	1.540	-	(4)	(4)	11	1.525	1.536
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.714	1	38.715	-	-	-	38.714	1	38.715
Deuda Externa	7.881	1	7.882	-	-	-	7.881	1	7.882
Deuda Interna	30.832	1	30.833	-	-	-	30.832	1	30.833
III. INVERSION	28.118	8.676	36.794	8	(2)	5	28.125	8.674	36.799
IV. TOTAL (I + II + III)	151.158	14.119	165.276	17	20	37	151.175	14.139	165.314
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112.444	14.117	126.561	17	20	37	112.461	14.138	126.599

1/ Las cifras de modificaciones netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

6.2.2.2.3. Ejecución presupuesto de gastos 2012

Hasta el mes de mayo de 2012, el total de *compromisos* asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$67,2 billones, correspondientes al 40,6% de la apropiación vigente para 2012. Las *obligaciones*, por su parte, ascendieron a \$45,8 billones, correspondientes al 27,7% de la apropiación vigente y al 68,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los *pagos*, estos sumaron \$44,8 billones, correspondientes al 27,1% de la apropiación vigente y al 7,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 6.7.

Cuadro 6.7. Ejecución vigencia fiscal 2012 a mayo 2012 (miles de millones de pesos)

Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución				
						Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Oblig./ Comp.	Pago/ Oblig.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)	(8)=(4/1)	(9)=(3/2)	(10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	89.800	35.094	27.570	26.941	54.705	39,1	30,7	30,0	78,6	97,7
Gastos de Personal	18.403	6.940	6.400	6.341	11.463	37,7	34,8	34,5	92,2	99,1
Gastos Generales	6.199	3.534	1.514	1.357	2.665	57,0	24,4	21,9	42,8	89,6
Transferencias	63.662	23.932	19.333	18.959	39.730	37,6	30,4	29,8	80,8	98,1
Operación Comercial	1.536	688	324	285	848	44,8	21,1	18,5	47,0	87,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.715	13.112	12.698	12.488	25.603	33,9	32,8	32,3	96,8	98,3
Deuda Externa	7.882	3.596	3.211	3.084	4.285	45,6	40,7	39,1	89,3	96,0
Amortizaciones	3.601	2.372	2.135	2.044	1.230	65,9	59,3	56,8	90,0	95,7
Intereses	4.281	1.225	1.076	1.040	3.056	28,6	25,1	24,3	87,8	96,6
Deuda Interna	30.833	9.515	9.487	9.404	21.318	30,9	30,8	30,5	99,7	99,1
Amortizaciones	16.012	5.430	5.402	5.339	10.581	33,9	33,7	33,3	99,5	98,8
Intereses	14.821	4.085	4.085	4.066	10.736	27,6	27,6	27,4	100,0	99,5
III. INVERSION	36.799	18.970	5.574	5.339	17.829	51,6	15,1	14,5	29,4	95,8
IV. TOTAL (I + II + III)	165.314	67.176	45.842	44.767	98.137	40,6	27,7	27,1	68,2	97,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	126.599	54.064	33.144	32.279	72.534	42,7	26,2	25,5	61,3	97,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

No obstante lo anterior, para una lectura correcta de la información sobre ejecución creemos que el servicio de la deuda debe excluirse, pues la deuda tiene su propia periodicidad, dependiendo de las fechas de vencimiento estipuladas en los contratos para el pago del servicio. Por este motivo, el análisis del comportamiento del gasto debería tomar como referente el total de funcionamiento e inversión, excluyendo el servicio de la deuda.

En estas circunstancias, la ejecución del total del gasto de funcionamiento e inversión, a 31 de mayo de 2012, medida en porcentaje como obligaciones/apropiaciones, fue del 26,2%, superior al 24,7% registrada en el mismo periodo de 2011. De igual manera, a mayo hemos comprometido el 42,7% del presupuesto, monto superior al 38,9%, a la misma fecha del año pasado, y hemos pagado el 25,5% de las apropiaciones, también superior al 24% registrado a mayo de 2011. Aún en el caso de la inversión, esta muestra que la ejecución se encuentra en un 15,1%, pero el presupuesto comprometido registra niveles del 51,6%. Estos dos registros están por encima de lo observado a mayo de 2011 (10% y 49,2%, respectivamente), y se comparan favorablemente con el promedio del periodo 2002-2011.

Así, pues, es evidente que la información a mayo muestra que el proceso de ejecución se realiza sin contratiempos. Esto le permitirá al Gobierno Nacional concentrarse en que en el resto de la vigencia los recursos del presupuesto se gasten bien y de la manera más eficiente. Necesitamos que satisfagan las necesidades de los colombianos y contribuyan al crecimiento económico y a la generación de empleo.

6.2.3 Sistema General de Regalías

Después de varias décadas se logró la modificación del mecanismo de reparto de las regalías. El cambio de su sistema de distribución corrige la inequidad existente entre las regiones. Hasta antes de la reforma, más del 80% de las regalías directas se destinaban a regiones con menos del 20% de la población del país. La reforma constitucional que se ha efectuado dispone que las regiones continuarán siendo las beneficiarias de la totalidad de los recursos de regalías, pero distribuidas de una manera más equitativa entre toda la población. Esta reforma, que crea el Sistema General de Regalías (SGR)³², se fundamenta en los siguientes criterios: (i) Redistribución del ingreso; (ii) Probidad en el manejo de recursos; (iii) Ahorro, y (iv) Equidad social.

El SGR está conformado por la totalidad de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías, producto de la explotación de recursos no renovables. El total de las regalías se repartirá entre las regiones para financiar proyectos que contribuyan a mejorar su competitividad y la del país y a reducir las desigualdades existentes.

El SGR lo integran seis componentes básicos: Fondo de Ahorro y Estabilización; Ahorro Pensional Territorial; Participación Directa de Productores; Fondo de Desarrollo Regional; Fondo de Compensación Regional, y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Fuera de estos, la normatividad prevé otros beneficiarios y conceptos de gasto.

- Fondo de Ahorro y Estabilización. Es el principal mecanismo del SGR para promover la estabilidad fiscal y macroeconómica. Su función será la de disminuir la volatilidad de los ingresos por regalías, al acumular recursos en épocas de crecimiento del ingreso, y permitir su desacumulación en épocas en que, ya sea por reducciones en la producción o por la caída de precios internacionales, las regalías disminuyan por debajo de su tendencia de mediano plazo. Se busca que los proyectos regionales amparados en regalías no se sometan a ajustes bruscos cuando los ingresos por la explotación de recursos minero-energéticos se reduzcan.
- Ahorro Pensional Territorial. Recibirá un porcentaje fijo (10%) del ingreso anual por regalías, con el fin de continuar el esfuerzo iniciado en 2002 para provisionar el pasivo pensional de las entidades territoriales, que a diciembre de 2010 alcanzaba \$95 billones, y de los cuales en el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) se encuentra cubierto el 28%.
- Participación de las entidades territoriales receptoras. Asignará recursos exclusivamente a las regiones productoras y a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos naturales no renovables o sus derivados. Esto garantiza un tratamiento preferencial a dichas regiones, pues podrán participar en todos los componentes del SGR.
- Fondo de Desarrollo Regional. Herramienta clave para la promoción de equidad regional y social con aquellas regalías que sean distribuidas entre todas las regiones del país a través de este componente.

Esta distribución se realizará de manera que las zonas más pobres y con mayor población reciban más recursos. Como resultado se espera que mejoren los índices de pobreza con respecto al resto del país.

- Fondo de Compensación Regional. De manera similar al fondo anterior, los recursos se asignarán con criterios de pobreza, desempleo y población y se enfocarán en las zonas periféricas de Colombia, donde se concentra una parte desproporcionada de la pobreza del país. De esta manera, las zonas costaneras y fronterizas del país tendrán prioridad en la asignación de estos recursos durante treinta años, tiempo durante el cual se espera que sus indicadores de calidad de vida converjan hacia el promedio nacional.
- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se destina a fortalecer la competitividad de las regiones mediante proyectos que fomenten la infraestructura y el capital humano y que contribuyan a la transformación de la estructura productiva del país, al tiempo que acerquen dicha inversión a los estándares de economías más desarrolladas y se disminuya la brecha con nuestros competidores mundiales. Este fondo recibirá anualmente el 10% de los recursos generados por regalías, y
- Otros beneficiarios y conceptos de gasto. Adicionalmente, además de las asignaciones para los anteriores fondos, el acto legislativo y la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, dispusieron que con recursos de las regalías se pueden atender los siguientes beneficiarios y conceptos de gasto del SGR (artículo 20): Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; Municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique (artículo 154); Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, y gastos de funcionamiento del SGR. Las regalías se asignarán de acuerdo con los porcentajes definidos por el artículo 361 de la Constitución Política y la citada Ley 1530.

Los proyectos regionales que empleen recursos del Fondo de Desarrollo y del Fondo de Compensación serán priorizados y administrados por cuerpos colegiados, en los que participarán el Gobierno Nacional, alcaldes y gobernadores. La representación a nombre de las regiones será mayoritaria con respecto a los representantes del Gobierno Nacional. De esta manera se impulsa la asociación de entidades territoriales en proyectos que atiendan necesidades comunes, evitando la duplicidad de esfuerzos y explotando rendimientos de escala en la ejecución de proyectos de impacto regional, que trasciendan la división política-administrativa de municipios, distritos y departamentos.

En ningún caso el Gobierno Nacional financiará su gasto con cargo a las regalías, ni dispondrá de dichos recursos por canal alguno. Por esta razón, las regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del sistema general de participaciones³³, sin embargo, estas deberán administrarse con criterio presupuestal, el cual deberá ser presentado y aprobado en el Congreso, como lo dispone la ley reglamentaria aprobada por el Congreso de la República después de un extenso y muy concienzudo debate³⁴.

³³ Las regalías no son transferencias de la Nación, son recursos de las regiones. Por su parte, los recursos del SGP son recursos de la Nación que se transfieren a las regiones. Por las razones anteriores, no hacen parte del PGN.

³⁴ Ley 1530 de 2012.

El nuevo sistema de distribución de las regalías promoverá el crecimiento de la productividad y la innovación en las diferentes regiones de Colombia. Creemos que estas herramientas fueron aprobadas en el momento apropiado y se utilizarán en el momento preciso.

Con la colaboración del Congreso de la República se aprobó la Ley 1530 de 2012. Con base en esta, el Gobierno Nacional ha expedido la reglamentación correspondiente. Esta ley tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, así como el régimen presupuestal del SGR. De acuerdo con esta misma ley, este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Comoquiera que la ley reglamentaria no se aprobó en 2011, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 05 del mismo año, expidió varios decretos para garantizar la operación del SGR y asegurar la ejecución de los recursos del sistema (Tabla 6.1). Con este último fin, mediante el Decreto 4950 de 2011 se aprobó el presupuesto del SGR para la vigencia fiscal de 2012 por la suma de \$8,3 billones.

No obstante, con posterioridad a este decreto se han revisado los supuestos empleados para calcular el valor de las regalías que se espera recibir durante 2012; se ha concluido que el valor esperado que recibirán las regiones ascenderá a \$9,1 billones.

Tabla 6.1. Reglamentación del SGR 2011-2012 (a mayo)

Título	Descripción
Decreto 0051	Por el cual se establece el procedimiento para la distribución de los rendimientos financieros generados por regalías y compensaciones
Decreto 0431	Por el cual se distribuyen transitoriamente funciones en el Departamento Nacional de Planeación para el funcionamiento
Decreto 1073	Distribución 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial
Decreto 1074	Por el cual se establece el procedimiento de giro de los recursos del Fondo del Ahorro y Estabilización Petrolera - FAEP
Decreto 1075	Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los OCAD y las secretarías técnicas, acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley No.1530 de 2012
Decreto 1076	Por el cual se reglamenta la administración del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías
Decreto 1077	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley No. 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones
Decreto 4923 de 2011	Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías
Decreto 4950 de 2011	Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012
Decreto 4972 de 2011	Por el cual se define el procedimiento y plazo para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y se dictan otras disposiciones

Fuente: <http://sgr.dnp.gov.co/Normativa/Decretos.aspx>.

La distribución de los recursos en 2012 se hará de la siguiente forma de acuerdo con lo previsto en los Decretos 4950 de 2011 y 1243 de 2012 (Cuadro 6.8):

Cuadro 6.8. Distribución Sistema General de Regalías 2012 (miles de millones de pesos)

CONCEPTO	Valor
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS *	9.099,6
1. FISCALIZACIÓN, YACIMIENTOS Y CARTOGRAFÍA	182,0
2. MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DEL DIQUE	45,5
3. SISTEMA DE MONITOREO, S. C. & E	63,7
4. FUNCIONAMIENTO DEL SGR	118,3
5. FONDO AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	869,0
6. FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (C&T)	869,0
7. FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (AHORRO)	2.172,5
- 1/5 para directas	434,5
= Ahorro neto	1.738,0
8. ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR)	2.389,8
+ 1/5 del Fondo de Ahorro	434,5
+ Compensaciones del FDR a directas	177,2
= Total directas	3.001,5
9. FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	955,9
- Compensaciones del FDR a directas	177,2
= Total FDR	778,7
10. FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	1.433,9
Proyectos de impacto local	573,5
Destinación a proyectos locales, mun de NBI ³ 35%	430,2
Destinación a proyectos locales, mun de categorías 4ta, 5ta y 6ta y NBI <= 35%	143,4
Proyectos de impacto regional	860,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

6.3. Riesgos y desafíos

La DGPPN es consciente que alcanzar las metas implica retos. Existen eventos contingentes que pueden afectar el cumplimiento de las actividades propuestas. Algunos externos, especialmente relacionados con el comportamiento de la economía internacional que podrían afectar la economía colombiana y modificar las orientaciones de política del Gobierno Nacional. Otros internos, más cercanos al ejercicio presupuestal relacionados entre otros, por ejemplo, con situaciones como la ejecución de la Ley 1448 de 2011, que podría demandar recursos adicionales a los contemplados en las proyecciones fiscales actuales (Documento Conpes 3712 de 2011); las demandas contra el Estado podrían generar presiones sobre el gasto que obliguen a modificar las prioridades de gasto; persiste la incertidumbre sobre el tamaño del pasivo pensional y los faltantes por cubrir de la sentencia de la Corte Constitucional en salud, y víctimas de desplazamiento forzado.

Por lo pronto, son retos para la DGPPN: consolidar el Observatorio Presupuestal y los grupos de seguimiento; construir modelos de seguimiento en línea a través del Portal de Transparencia; lograr que los recursos presupuestales se transformen en bienes y servicios y darle carácter vinculante a los resultados (ejecución real del gasto); definir la estructura y funciones de la DGPPN (qué institucionalidad se quiere), y continuar la reglamentación del SGR, entre otros.

7 Dirección **General** *de apoyo* *Fiscal (DAF)*

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

7.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

En un panorama de mediano plazo, en materia de descentralización fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), se visualiza como una entidad encargada de apoyar a las entidades territoriales en el propósito de mantener sus finanzas sanas y sostenibles, de tal modo que, en ejercicio de su autonomía, la gestión financiera de estas se afiance como un instrumento eficaz para promover la prosperidad regional y local.

En otras palabras, la visión de largo plazo del MHCP en materia de descentralización fiscal es asistir a los departamentos y municipios en la tarea continua de fortalecer sus capacidades de gestión financiera, de tal modo que mediante el perfeccionamiento de estas habilidades se generen círculos virtuosos de mejor oferta de bienes y servicios públicos, mayor competitividad económica, estándares más altos de bienestar social y mayores recaudos tributarios en todos los rincones del país.

Desde esta óptica, el MHCP continuará esforzándose por defender la solidez de las finanzas territoriales, pues creemos que unas finanzas territoriales frágiles serían un obstáculo en el camino a través del cual vemos al país avanzar hacia la reducción de las desigualdades territoriales y sociales.

7.2. TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Durante este periodo las tareas realizadas por el MHCP en materia de descentralización fiscal estuvieron dirigidas a: a) mejorar las herramientas para el reporte de la información fiscal territorial a través del Formato Único Territorial (FUT); b) monitorear y hacer seguimiento al desempeño de las finanzas regionales y locales; c) proporcionar asesoría y apoyo a las Entidades Territoriales (ET) para fortalecer su gestión fiscal y financiera; d) brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que adelantan programas dirigidos a restablecer su salud fiscal mediante las terapias contempladas en las leyes 617 de 2000 y 550 de 1999; e) suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET con el fin de cultivar mejor los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en aras del desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia definida en el Decreto ley 028 de 2008.

En el desarrollo de estas labores los principales logros alcanzados fueron:

7.2.1. Mejorar las herramientas de reporte fiscal territorial

En el periodo 2011-2012, el MHCP impulsó la puesta en marcha de una herramienta de captura de la información fiscal regional y local unificada, que le permita al país contar con datos oportunos y de calidad sobre la situación de las finanzas territoriales.

Sobre el particular es preciso recordar que el FUT nació con el propósito de unificar los reportes de las ET al Gobierno Nacional. Este formato fue creado mediante el Decreto 3402 de 2007 y se fortaleció como herramienta única de reporte de la información fiscal territorial a entidades del Gobierno Nacional, a través de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (artículo 19 de la ley 1450 de 2011).

En cumplimiento de estos mandatos legales, en el último año, las tareas del MHCP se encaminaron a unificar, racionalizar y elevar los estándares de calidad de los reportes FUT, solicitados a las ET por las siguientes entidades del Gobierno Nacional: los Ministerios del Interior, Educación Nacional, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Hacienda y Crédito Público; los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de Estadísticas Nacionales (DANE); la Superintendencia de Salud; la Contaduría General de la Nación y el Banco de la República.

El MHCP comparte la realización de estas tareas en un Comité Técnico, creado desde 2008 para administrar y desarrollar el FUT. En el seno de este Comité se decidió apoyar a las ET para mejorar la calidad de los reportes. Con el fin de cumplir este propósito se realizaron cinco rondas anuales de capacitación a los funcionarios territoriales. Estos programas de instrucción se adelantaron a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (SCHIP), que administra la Contaduría General de la Nación, y cubrieron 95% de los departamentos y municipios del país.

Como resultado de estos esfuerzos, se mejoró la oportunidad de los reportes. Prueba de ello es que a partir del 1° de junio de 2012 es posible consultar a través de la página de la Contaduría General de la Nación³⁵, con corte a 31 de diciembre de 2011 y marzo 30 de 2012, la siguiente información trimestral que las entidades territoriales, incluidos los resguardos indígenas, reportan al FUT: ejecuciones presupuestales (ingresos y gastos); las asignaciones directas por regalías; la situación de tesorería; la composición de los ingresos y gastos de los Fondos de Salud; el detalle de los recursos contratados para agua potable y saneamiento básico, la inversión en favor de la población desplazada por la violencia, y los saldos y condiciones de la deuda pública (anual).

Gracias a los logros en materia de oportunidad, el FUT siguió posicionándose como una valiosa herramienta de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Así, durante el último año el MHCP se empeñó en diseñar y poner en operación aplicativos informáticos que le permitan utilizar de manera eficiente los datos del FUT para la producción de informes sobre el desempeño fiscal territorial con corte trimestral. Como fruto de estas acciones, entre junio de 2011 y junio de 2012 se elaboraron tres informes trimestrales sobre los resultados fiscales territoriales, los cuales apoyaron la toma de decisiones del MHCP en materia de política fiscal.

Adicionalmente, los reportes de las entidades territoriales al FUT se consolidaron como el principal insumo para elaborar los informes anuales sobre la situación fiscal de los departamentos, que por mandato de la Ley 617 de 2000, debe presentar el MHCP al Congreso de la República. El principal logro en este campo fue liberar a las gobernaciones de la pesada carga administrativa de preparar un reporte específico sobre su situación fiscal para el MHCP, como ocurría en el pasado.

Igualmente, con datos del FUT se empezaron a elaborar análisis agregados de la dinámica de los ingresos tributarios para el universo de los departamentos y municipios. El rezago de la información necesaria para este tipo de análisis, que en el pasado era de un año, se redujo a seis meses.

Además, el MHCP en conjunto con sus homólogos coordinó esfuerzos dirigidos a lograr que los datos del FUT apoyen la evaluación del impacto de las políticas públicas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y otros sectores, incluido el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los principales logros en este campo fueron reducir la carga administrativa de las ET en materia de reportes a entidades del gobierno nacional y fomentar una cultura de uso de los datos FUT al interior del Gobierno Nacional.

7.2.2. Monitoreo y seguimiento de las finanzas territoriales

La tarea de monitorear las finanzas territoriales es esencial para prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro la estabilidad de las finanzas territoriales. Por esta razón, las leyes de responsabilidad fiscal asignan al MHCP la tarea de informar al Congreso y a la opinión pública de forma periódica sobre el desempeño fiscal y financiero de las gobernaciones.

Adicionalmente, el MHCP, a través de la DAF, le toma el pulso a la situación financiera de los municipios capitales dado el impacto macroeconómico de las grandes ciudades en los resultados fiscales regionales y locales, y la importancia estratégica de las grandes urbes en la provisión de bienes públicos vitales para la competitividad y el bienestar social del país en materia de salud, educación y movilidad.

Como resultado de estas tareas, entre junio de 2011 y junio de 2012 se publicaron informes de viabilidad fiscal de las 32 gobernaciones y los 31 municipios capitales con corte a diciembre de 2010 y junio de 2011. En aras de fomentar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos estos informes están disponibles en la página web del MHCP.

Al examinar los resultados fiscales de los departamentos y municipios capitales a 31 de diciembre de 2011, se encuentra que las finanzas de las administraciones centrales territoriales permanecen equilibradas. Para una muestra representativa se encontró que el déficit fiscal disminuyó de 0.2% del PIB en diciembre de 2010 a 0.1% del PIB en diciembre de 2011³⁶.

Los resultados de esta estimación confirman que el dinamismo de la actividad económica nacional experimentado en 2011 ayudó a fortalecer la salud de las finanzas públicas, en línea con lo previsto por el Gobierno Nacional en el MFMP, donde para el sector de regionales y locales se proyectó un resultado fiscal deficitario de 0.2% del PIB para el cierre de 2011.

Pese a ser 2011 el último año del pasado periodo de gobierno de alcaldes y gobernadores (2008-2011), el déficit fiscal de 2011 fue menor al registrado en 2010 debido a una atípica desaceleración del gasto, explicada fundamentalmente por retrasos en grandes proyectos de inversión en un grupo de ET, en el cual se destacan Bogotá, Cali, Casanare y Antioquia.

³⁶ Estas estimaciones se obtuvieron de un grupo conformado por 27 gobernaciones y 25 alcaldías capitales; cuyos ingresos totales representaron 84% y 91% de los ingresos totales de las 32 gobernaciones y las 31 alcaldías capitales respectivamente, al cierre de 2010. Los resultados fiscales se estimaron con datos de las ejecuciones presupuestales reportados por las entidades territoriales (ET) a través del CHIP (CGR presupuestal). La base de datos empleada puede ser consultada en www.chip.gov.co.

Gracias al repunte de la actividad económica los ingresos totales crecieron más rápido que los gastos totales. Los primeros aumentaron 9% y los segundos 7% en términos nominales frente a diciembre de 2010. En los ingresos, los mayores aumentos se contabilizaron en las transferencias de excedentes financieros de las empresas municipales, y en los recaudos tributarios. Por su parte, el rubro de gasto de mayor crecimiento continuó siendo inversión tanto social como formación bruta de capital, seguida por el pago de intereses de deuda (Cuadro 7.1)

Cuadro 7.1. Estimación balance fiscal gobernaciones y alcaldías capitales 2010- 2011 (millones de pesos)

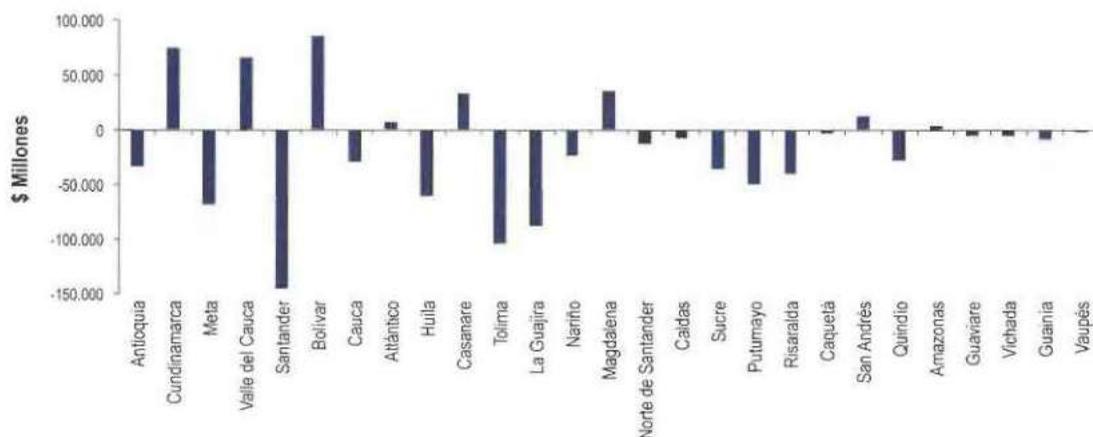
Concepto	2010	2011	Cto. (%) 2011/2010
INGRESOS	32.989.256	35.854.883	0,09
INGRESOS CORRIENTES	28.446.469	30.143.801	0,06
Tributarios	11.716.086	12.808.487	0,09
No tributarios	1.642.487	1.750.273	0,07
Transferencias	15.087.896	15.585.041	0,03
GASTOS	34.115.368	36.493.848	0,07
GASTOS CORRIENTES	6.057.505	6.243.026	0,03
Funcionamiento	5.725.476	5.892.422	0,03
Intereses y comisiones	332.029	350.604	0,06
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	22.388.964	23.900.774	0,07
INGRESOS DE CAPITAL	4.542.787	5.711.082	0,26
Regalías	2.518.535	2.622.951	0,04
Otros	2.024.252	3.088.131	0,53
GASTOS DE CAPITAL	28.057.863	30.250.822	0,08
Inversión	27.808.327	30.014.176	0,08
Otros	249.535	236.646	-0,05
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-23.515.076	-24.539.740	0,04
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-1.126.112	-638.966	-0,43
ENDEUDAMIENTO NETO	(7.799)	82.681	-
Desembolsos	756.108	796.867	0,05
Amortizaciones	763.907	714.186	-0,07
Recursos del Balance	5.226.235	6.209.046	0,19
Reservas Presupuestales constituidas	2.001.764	2.359.051	0,18
R. ptales ejecutadas en el período de corte	1.745.400	2.111.295	0,21
% Ejecución en el período de corte	87%	89%	

Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y Secretarías de Hacienda.

Los datos disponibles también indican que las ET aumentaron la inversión sin incurrir en niveles excesivos de contratación de deuda. En 2011 los desembolsos de crédito fueron mayores que las amortizaciones de créditos contratados en \$83 mil millones (Cuadro 7.1).

Cabe destacar aquí que algunas ET aumentaron el saldo de su deuda pública pese a contar con recursos disponibles de vigencias anteriores. Esto es un indicio de falencias en la elaboración y ejecución de los presupuestos así como de inflexibilidades presupuestales asociadas a la proliferación de rentas de destinación específica.

Gráfico 7.1. Estimación resultados fiscales gobernaciones 2011 (De mayor a menor ingreso)

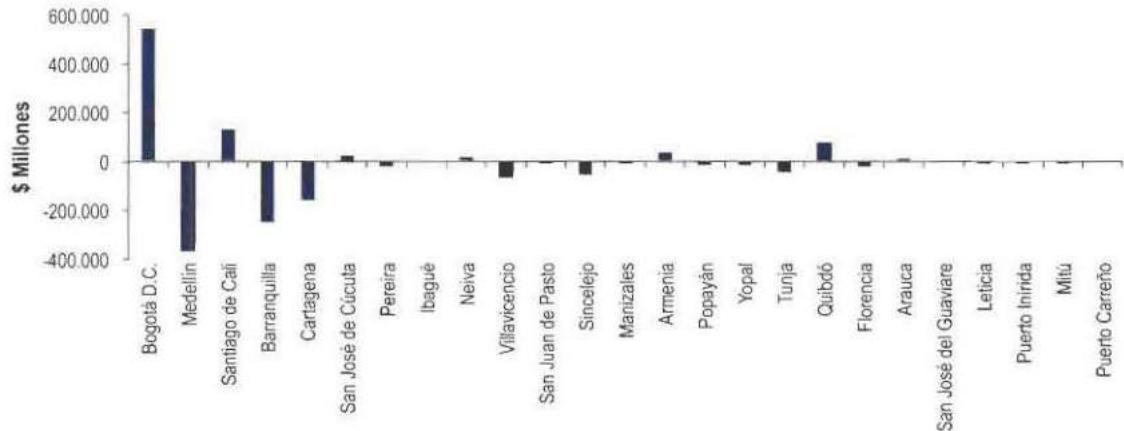


Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y Secretarías de Hacienda.

Por tipo de entidades, se encontró que en 2011 las gobernaciones cerraron con déficit estimado en \$434 mil millones (0,07% del PIB). En este grupo, 19 entidades cerraron con déficit y 8 con superávit. Los mayores saldos en rojo se registraron en Santander, Tolima y La Guajira. Los mayores superávits se contabilizaron en Bolívar, Cundinamarca y Valle del Cauca (Gráfico 7.1).

En las alcaldías capitales el resultado estimado fue un déficit fiscal del orden de \$205 mil millones (0,03% del PIB). Quince alcaldías cerraron con déficit y diez con superávit. Los mayores balances negativos se contabilizaron en Medellín y Barranquilla, y los superávits más altos en Bogotá y Cali (Gráfico 7.2).

Gráfico 7.2. Estimación resultados fiscales alcaldías capitales 2011 (De mayor a menor ingreso)



Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y Secretarías de Hacienda.

La información contenida en los gráficos 1 y 2 indica que en términos generales, las ET con mayores ingresos por regalías directas cerraron con déficits fiscales altos, lo cual revela que en estas entidades la aceleración de los compromisos de gasto se apalancó con este tipo de recursos. No obstante, atrasos en la ejecución de la inversión en Bogotá, Cali, Antioquia y Casanare llevaron a un que el déficit de 2011 resultará inferior al de 2010. Situación inusualmente ajena para el último año de un periodo de gobierno regional y local.

Igualmente, el análisis de los datos indica que la solidez de las finanzas territoriales tiene en la recaudación tributaria un vigoroso apoyo. En 2011 los ingresos tributarios tanto de gobernaciones como alcaldías crecieron 9% en términos nominales. En las gobernaciones los recaudos de mayor crecimiento fueron otros tributarios (20%), donde se destaca la sobretasa al consumo de cigarrillos, seguida de estampillas (16%) y de vehículos (15%). Por su parte, en las alcaldías capitales los tributos más dinámicos fueron predial (14%), industria y comercio (11%) y estampillas (6%), (Cuadro 7.2).

Cuadro 7.2: Ingresos tributarios de gobernaciones y alcaldías millones de pesos

Gobernaciones				Alcaldías			
Concepto	2010	2011	Cto. 2011/2010	Concepto	2010	2011	Cto. 2011/2010
Ingresos Tributarios	4.313.167	4.721.284	0,09	Ingresos Tributarios	7.402.918	8.087.203	0,09
Licores	789.235	846.387	0,07	Predial unificado	1.999.213	2.285.943	0,14
Cerveza	1.147.425	1.169.429	0,02	Industria y Comercio	3.186.611	3.542.768	0,11
Cigarrillos	357.822	359.288	0,00	Estampillas	138.817	147.425	0,06
Registro	542.956	620.380	0,14	Sobretasa a la Gasolina	636.103	656.865	0,03
Vehículos	356.812	408.683	0,15	Otros	1.442.174	1.454.203	0,01
Estampillas	565.652	655.042	0,16				
Otros	553.266	662.074	0,20				

Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y secretarías de Hacienda.

Por otra parte, es importante mencionar que los resultados fiscales antes mencionados no consideran la totalidad de los gastos de los departamentos correspondientes al pago de los servicios de salud de la población pobre no afiliada (vinculados) y de los servicios no incluidos en el POS del régimen subsidiado. Ello porque una parte de estas erogaciones no se incluyen en los presupuestos de las entidades territoriales por estar en proceso de verificación.

Sobre el particular, una estimación hecha por la DAF para una muestra de 28 gobernaciones indica que con corte a 31 de diciembre de 2011 los gastos antes citados sin fuente cierta de financiación pueden ascender a \$976.000 millones. Esto pese a que el Gobierno nacional pagó, mediante giros directos, \$1.17 billones a las EPS e IPS por facturas que los departamentos adeudaban a este tipo de entidades por servicios de salud prestados a la población pobre no afiliada y por servicios no cubiertos en el POS.

7.2.3 Asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial

Entre junio de 2011 y junio de 2012, las ET contaron con la asesoría y apoyo permanente de la DAF para fortalecer su gestión fiscal y financiera. En el cuadro 7.3 se pueden apreciar los resultados alcanzados gracias al esfuerzo desplegado en estas actividades.

Cuadro 7.3: Acciones de asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial adelantadas por el MHCP

Actividad	Junio- Diciembre 2011	Enero – Mayo 2012
Atención de consultas	1049	760
Jornadas de capacitación	27 Entidades	483 Entidades
Boletines de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales	Números 26, 27, 28 y 29	Números 30 y 31
Revistas de conceptos emitidos	No. 37	No. 38
Observaciones a Estatutos Tributarios Territoriales	3 Estatutos Tributarios Municipales	3 Estatutos Tributarios Municipales y 3 Estatutos Tributarios Departamentales

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Jano.

7.2.4 Apoyo al saneamiento fiscal territorial

Si bien desde una perspectiva macro las finanzas territoriales son sanas, a junio de 2012, cincuenta y cuatro (54) ET se encontraban ejecutando programas de ajuste fiscal con el apoyo y asistencia técnica del MHCP. Sin embargo, siendo el MHCP quien brinda la atención a las entidades, son las ET de manera autónoma quienes adoptan las medidas para sanear sus finanzas. Por tanto, el éxito de estas terapias depende en esencia de las autoridades territoriales. Sin lugar a dudas, el objetivo central de este tipo de tratamientos es recuperar el vigor financiero de las ET para expandir sus gastos de inversión de forma sostenible.

Las ET que a junio de 2012 estaban ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes), son: 8 departamentos (Bolívar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Putumayo, San Andrés, Sucre y Valle del Cauca), 3 municipios capitales (Barranquilla, Montería y Santa Marta) y 42 municipios no capitales. Entre tanto, 2 departamentos (Atlántico y La Guajira) y los municipios de Cali y Corozal adelantan programas de saneamiento fiscal en el marco de la Ley 617 de 2000³⁷.

Algunas ET optaron por recuperar el equilibrio de sus finanzas mediante acuerdos especiales de pago con sus acreedores. La alternativa de acogerse a la ley de insolvencia (Ley 550 de 1999) facilita a las ET con graves problemas de cuentas atrasadas y de embargos judiciales recurrentes fijar con sus acreedores un cronograma ordenado para el pago de sus pasivos. En ese sentido, la ley nombrada es una herramienta de responsabilidad fiscal que respeta plenamente la autonomía territorial. La principal ventaja de este mecanismo es ayudar a los mandatarios territoriales a recuperar la ordenación del gasto en sus jurisdicciones, cuando, en la práctica, esta potestad se ha perdido por cuenta de los embargos judiciales.

³⁷ En los últimos 10 años se han atendido 131 ET en programas de saneamiento fiscal que incluían 17 departamentos y 131 municipios.

Conscientes de la gravedad de sus problemas financieros, en el último año, cuatro (4) ET decidieron acogerse a los acuerdos de reestructuración de pasivos contemplados en la Ley 550 de 1999: el departamento del Valle y los municipios de Isnos (Huila), Montelibano (Córdoba) y Támesis (Antioquia). Entre tanto, seis (6) ET terminaron satisfactoriamente los acuerdos suscritos antes de junio de 2011: Dagua (Valle), Fonseca (La Guajira), Nóvita (Chocó), San Benito Abad (Sucre), Villanueva (La Guajira) y Zaragoza (Antioquia). Por último, en los diez años anteriores, noventa y una (91) ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos, y treinta y seis (36) los terminaron con éxito.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 550 de 1999, y con corte a 31 de diciembre de 2011, las ET han reestructurado pasivos por \$5.8 billones, de los cuales han pagado el 63%.

Las ET que en la actualidad tienen mayores dificultades para sanear sus finanzas son los departamentos de Chocó, Bolívar, Magdalena, Putumayo, Sucre y La Guajira, al igual que los municipios de Santa Marta, Cúcuta, Ciénaga y Soledad, debido a sus problemas financieros, entre ellos el elevado valor de los pasivos frente a sus ingresos corrientes. En estos casos, los rubros de gasto donde se contabiliza el mayor déficit son educación y salud, debido en gran parte a fallas en la gestión administrativa y financiera.

7.2.5 Cultivar mejor los recursos del Sistema General de Participaciones: la estrategia del Decreto Ley 028 de 2008

El MHCP, a través de la DAF, es responsable de coordinar con los ministerios sectoriales y el DNP la puesta en marcha de una estrategia gubernamental dirigida a asegurar el uso eficiente del SGP.

Utilizar y gastar bien los recursos del SGP es clave para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional, especialmente en las áreas de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico, asegurando de esta manera una oferta de servicios públicos de calidad para la población. Por ello, en cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008, entre junio de 2011 y junio de 2012, el MHCP se dedicó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de sus recursos por SGP.

La estrategia definida en el Decreto Ley 028 de 2008, reglamentaria del Acto Legislativo 04 de 2007, se fundamenta en identificar, prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan poner en peligro el uso adecuado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las ET donde la ciudadanía y el Gobierno nacional identifican este tipo de riesgos. Si en estas visitas se detectan problemas que requieren atención inmediata, se adoptan planes de desempeño, que son como reparaciones moderadas, para asegurar que un motor de la inversión territorial como el SGP funcione mejor. Si pasado un tiempo prudencial mediante este tipo de planes no se superan los inconvenientes detectados, se hace necesario poner en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar a que el Gobierno nacional reemplace, de forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo del SGP.

Con fundamento en estos derroteros, desde el momento en el cual el MHCP, a través de la DAF, asumió la función de coordinador de la política de Monitoreo, Seguimiento y Control al SGP (30 de marzo de 2009) hasta el 30 de mayo de 2012 se han adoptado 70 medidas de control. De estas, 57 han sido preventivas y 13 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) 28 han sido toma-

das en el sector de educación, de las cuales se extendieron 9 y reformularon 3; 22 en el sector de salud, de estas se extendieron 6 y reformularon 2; y 7 en el sector de Propósito General y Asignaciones Especiales, en el cual se extendió una y reformuló una. De las medidas correctivas, 11 han sido suspensiones de giro de los recursos de Propósito General de Asignaciones Especiales y 2 asunción temporal de la competencia del sector de educación en los departamentos de Chocó y Putumayo.

Por sectores, los principales problemas identificados y los logros alcanzados se pueden sintetizar así:

En el sector de salud se detectaron los siguientes problemas: debilidades en el manejo de las cuentas maestras de los fondos de salud; fallas en la contratación de los servicios de salud pública; débiles mecanismos de auditoría de las cuentas médicas; deficiencias en el primer nivel de atención médica; problemas de iliquidez e insolvencia financiera en los hospitales públicos, en detrimento de la oportunidad y calidad de los servicios prestados a la comunidad.

Con el fin de superar los problemas identificados, desde el ámbito de sus competencias, el MHCP trabajó de manera conjunta con el Ministerio de Salud en la puesta en marcha de las siguientes acciones: constituir encargos fiduciarios para administrar los recursos de la salud en aquellas ET que, en ejercicio de su autonomía, han decidido sanear sus finanzas mediante acuerdos de reestructuración de pasivos, suscritos con en el marco de la Ley 550 de 1999; vigilar la contabilización presupuestal y financiera de todas las operaciones de los fondos de salud, incluyendo la facturación sin respaldo presupuestal; y, en coordinación con la Superintendencia Financiera, diseñar procedimientos dirigidos a mejorar la administración de los recursos manejados a través de las entidades bancarias y las cuentas maestras.

En el sector de educación, los principales problemas hallados fueron: a) ineficiencia en la administración de los recursos humanos del sector, lo cual se evidencia en la existencia de plantas de personal sobredimensionadas respecto a la matrícula real o el pago de nóminas que exceden la planta máxima permitida por la nación, escasez de docentes en las zonas rurales y exceso de este tipo de personal en las zonas urbanas, costosas plantas de personal administrativo, en detrimento de otras necesidades del sector, y una estructura onerosa de gastos administrativos en las Secretarías de Educación; b) debilidades en la gestión de matrícula, especialmente en los reportes de matrícula atendida; c) fallas en la gestión de la cobertura asociadas a la planeación de la oferta de servicios por zonas, lo cual se manifiesta en la persistencia de problemas como la deserción y la repitencia escolar; d) deficiencias en la gestión financiera en áreas como la contratación pública, el pago de deudas laborales y patronales y el reporte de información; y e) la persistencia de embargos sobre los recursos del sector.

Al igual que en el sector de salud, una vez identificados los problemas, desde el ámbito de sus competencias, el MHCP coordinó con el Ministerio de Educación la puesta en marcha de las siguientes acciones: apoyar a las ET para optimizar sus procesos de administración de planta de personal, sus procesos de gestión tanto de cobertura del servicio como de matrícula y la contratación de la prestación del servicio educativo. Adicionalmente, se adoptaron medidas específicas dirigidas a mejorar la gestión financiera de los recursos del sector en aspectos relacionados con la prevención de embargos judiciales, la administración de los recursos de tesorería y la depuración contable.

En el sector de propósito general, en coordinación con el DNP, se brindó apoyo a los municipios en los siguientes aspectos: planeación, preparación, programación y seguimientos a los proyectos de inversión; manejo, seguimiento y control de los recursos líquidos, consignados en la cuentas bancarias; e interventoría de los contratos. Como resultados de estas acciones, el principal logro alcanzado fue mejorar la administración y ejecución de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas, mediante la firma de acuerdos administrativos de estos con los municipios, a fin de asegurar una adecuada ejecución de proyectos de inversión de alto impacto para el bienestar de las comunidades, en cumplimiento del artículo 83 de la Ley 715 de 2001.

7.3 RIESGOS Y DESAFÍOS

Los resultados fiscales de las tareas realizadas pueden parecer datos técnicos fácilmente opacados por la realidad de un país que afronta grandes retos para superar la pobreza y la desigualdad, para cerrar las brechas de desarrollo entre regiones, y para mejorar la oferta de bienes y servicios públicos. Sin embargo, en este contexto cabe preguntarse: ¿puede el país alcanzar las metas de prosperidad fijadas en los planes nacionales y territoriales de desarrollo ignorando la responsabilidad fiscal? Claramente, la respuesta es no. Y se trata de un no rotundo, dado y ratificado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial mediante la formulación, aprobación y examen constitucional del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND).

Desde esta perspectiva, el principal reto que avizora el MHCP en materia de descentralización fiscal es preservar las normas de responsabilidad fiscal territorial. En este sentido, las recientes reformas a la descentralización fiscal en Colombia están concebidas bajo una clara premisa: impulsar el desarrollo regional sobre bases financieras sólidas. La descentralización es un proceso dinámico, forjado a través de ensayo y error, y por tanto probablemente no estemos exentos de incurrir en nuevos errores que nos lleven a reformar nuevamente nuestras normas sobre descentralización fiscal.

Sin embargo, en la tarea pública de mejorar el funcionamiento de estas instituciones hay algo en lo que no podemos dudar: reafirmar el compromiso de modernizar la gestión estatal para armonizar la autonomía territorial con la estabilidad macroeconómica.

Con la mirada fijada en ese horizonte, creemos que las normas de responsabilidad fiscal territorial vigentes en Colombia son un soporte y no un obstáculo para la adopción de políticas de desarrollo regional. Argumentar que estas normas ya cumplieron su vida útil y que por tanto deben colgarse como reliquias en los anaqueles de la historia, para darle paso a una expansión sin precedentes de la inversión territorial financiada con deuda, equivale a desconocer la experiencia nacional e internacional en materia de descentralización y prosperidad regional.

Es cierto que las finanzas territoriales están equilibradas y que el país vive una coyuntura económica favorable. No obstante, tampoco es menos cierto que en este tipo de coyunturas sería un suicidio bajar la guardia en materia de responsabilidad fiscal. En épocas de auge económico, el Estado, en todos sus niveles, debe actuar con prudencia, pues las grandes crisis fiscales y financieras se gestan en épocas

de auge: el uso irresponsable de la capacidad estatal para gastar y endeudarse puede ser el origen de desajustes fiscales estructurales.

Alcanzar la calificación en grado de inversión les permite a la nación y a los gobiernos regionales y locales acceder hoy a mayores fuentes de financiamiento a menores costos. Sin duda, esta favorable situación macroeconómica representa una oportunidad para el desarrollo territorial.

Así las cosas, en este contexto, uno de los retos para los nuevos mandatarios territoriales es controlar las emociones propias de sus legítimos deseos de cumplirles a sus electores, y actuar con responsabilidad a la hora de contratar gasto y deuda. La posibilidad de financiar con crédito los proyectos de inversión contenidos en los programas de gobierno no es garantía de éxito en la gestión. El cumplimiento de los programas de gobierno requiere de una adecuada definición de prioridades, que permita elaborar planes de desarrollo realistas, orientados a proveer mejores servicios sin poner en peligro la estabilidad de los fiscos departamentales y municipales. Sin duda, este es un reto titánico de gerencia pública para el cuatrienio 2012-2015 a nivel regional y local.

Al fijar metas ambiciosas de desarrollo sin parámetros de realidad fiscal se corre el riesgo de quemar valiosas energías y fracasar en el intento. Es como tratar de recorrer una maratón a paso de velocista; en estos casos es más efectivo dosificar las energías. Esto traducido a lenguaje de la gestión pública significa trazar metas alcanzables de acuerdo con los recursos disponibles tanto financieros como institucionales. En este aspecto no debemos llamarnos a engaños; hoy la falta de recursos financieros no es la principal restricción para el desarrollo regional. La mayoría de las ET tienen en las instituciones financieras importantes sumas de dinero pendientes de ser destinadas al cumplimiento de sus competencias. Lo anterior, desde luego, no evidencia que los recursos financieros sobren ni que las ET sean incapaces de comprometerlos; el punto es que hay mucho por hacer para mejorar el uso de estos dineros.

Por eso, justamente, el desarrollo regional y la sostenibilidad fiscal son objetivos unidos por un eje común: el uso productivo de los recursos públicos. La mejor utilización de los dineros públicos genera en los territorios círculos virtuosos de dinamismo económico, bienestar social y mayores ingresos tributarios que permiten expandir la inversión pública de forma sostenible. La existencia de estos círculos ratifica la importancia de las leyes de responsabilidad fiscal para el desarrollo regional: estas normas ofrecen herramientas institucionales concretas para que alcaldes y gobernadores hagan un uso racional y eficiente de los recursos que administran en el marco de un proceso permanente de rendición de cuentas a la ciudadanía. El SGP, el Sistema General de Regalías, así como las normas que regulan las potestades para contratar gasto y deuda en las ET, están diseñados para promover el uso productivo de los recursos públicos que financian el desarrollo regional.

Concretamente en materia de endeudamiento hay una regla de oro claramente definida: emplear estos recursos únicamente para financiar proyectos de inversión de alto impacto sobre la competitividad económica y el bienestar social. No tiene sentido endeudarse para financiar gastos improductivos; tampoco lo tiene contratar nueva deuda cuando se guardan en las instituciones financieras montos altos de dinero sin ejecutar.

Si bien, gracias a la descentralización el país ha logrado mejoras notables en cobertura de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, persisten desafíos enormes en materia de calidad relacionados

con la provisión de estos servicios. Además, es innegable la falta de una adecuada dotación de infraestructura para la competitividad de nuestras regiones. Las labores en estos frentes requieren de un permanente esfuerzo estatal y social que permita planificar y ejecutar mejor los recursos disponibles.

De cualquier modo, ignorar las restricciones fiscales presentes y futuras, al amparo de la autonomía constitucional y en aras del meritorio propósito de mejorar el bienestar social, sería un acto de irresponsabilidad fiscal que el país no puede tolerar.

En este sentido, un reto crucial es evitar un crecimiento desbordado del endeudamiento territorial. En coyunturas como la actual, caracterizadas por alta liquidez, y bajas tasas de interés, los oferentes de crédito territorial deben ser especialmente cuidadosos en sus análisis de riesgo. La observancia de los límites legales es un imperativo para preservar la calidad de la cartera.

En este aspecto es preciso recordar que las entidades financieras deben analizar la capacidad de pago de las ET considerando el impacto de las vigencias futuras sobre la capacidad real de pago, tal como lo indica la Ley 1483 de 2011. De acuerdo con esta norma, las vigencias futuras no pueden ser empleadas como un instrumento financiero de fuente y garantía de pago. El periodo de compromiso de las vigencias futuras debe ser igual al periodo de ejecución de las obras autorizadas mediante esta herramienta presupuestal. Además, los ingresos que amparen los compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras deben descontarse de los ingresos corrientes que determinan la capacidad real de pago de las ET.

Con todo, los créditos otorgados al margen del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, de acuerdo con la Ley 819 de 2003, son ilegales y el MHCP no dudará en llamar la atención de los órganos de control y de las autoridades de regulación financiera nacionales e internacionales para que se adopten las sanciones a que haya lugar. Relajar los controles al endeudamiento territorial llevaría al deterioro de la credibilidad crediticia del país. Olvidarnos del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal territorial podría conducirnos hacia una eventual pérdida de la calificación de riesgo en grado de inversión. Los concejos municipales y las asambleas departamentales tienen el deber legal de otorgar los cupos de endeudamiento en forma responsable para evitar que las ET pierdan su solvencia fiscal.

En la tarea de armonizar el desarrollo regional y la responsabilidad fiscal también es importante afinar la coordinación entre niveles de gobierno para diseñar, estructurar y ejecutar proyectos de desarrollo. Tarea que exige cumplir las normas de responsabilidad fiscal. En ese aspecto, el MHCP no dudará en utilizar su potestad legal para restringir el apoyo financiero nacional a las ET que se empeñen en incumplir estas normas.

Desde esta óptica antes mencionada, la consolidación de la responsabilidad fiscal territorial afronta otro reto importante: fortalecer los mecanismos de monitoreo y seguimiento al riesgo de las entidades descentralizadas territoriales (EDS). La importancia de las EDS en las finanzas territoriales es creciente. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política y la ley les otorgan, las ET han delegado en sus EDS la ejecución de una parte creciente de sus gastos, la administración de sus ingresos por SGP y regalías, y la contratación de los créditos requeridos para financiar la ejecución de los planes de desarrollo territoriales. No en vano la deuda territorial está concentrada en las EDS; a diciembre de 2010, el 69% de la deuda regional y local estaba en cabeza de las EDS.

Adicionalmente, las EDS proveen servicios vitales para el funcionamiento de las economías regionales y locales en sectores como agua potable, y saneamiento básico, salud, transporte público, educación, telecomunicaciones, electricidad.

No obstante lo anterior, en la mayoría de las ET el manejo financiero de las EDS está lejos de ser considerado un instrumento de gestión orientado a fortalecer la capacidad institucional para proveer bienes públicos de forma eficiente, y robustecer los ingresos propios para expandir la inversión pública en un entorno fiscal sostenible. Las EDS no están articuladas con las metas de gestión financiera territorial, al punto que usualmente las secretarías de Hacienda no tienen información actualizada sobre la situación financiera de sus EDS.

Por lo anterior, es creciente el riesgo de que la ausencia de un seguimiento periódico sobre las EDS esté estimulando la práctica de trasladar presiones de gasto y deuda presentes y futuras del sector central al descentralizado por parte de algunas ET, con el fin de eludir los límites establecidos en las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000. La mayoría de las ET no tienen institucionalizado dentro de sus competencias de gestión financiera el monitoreo y seguimiento de sus EDS. Incluso en algunas ET que han suscrito y firmado programas de saneamiento fiscal, en el marco de las leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, no se evidencia la existencia de labores de monitoreo y control sobre sus EDS. Ello pese a que en algunos casos la quiebra financiera de EDS fue el principal factor que obligó a suscribir o modificar estos planes de ajuste fiscal.

El problema no radica en la ausencia de normas. El marco legal que rige a la Administración Pública en general y a la descentralización fiscal en particular contiene medidas de responsabilidad aplicables a las EDS, cuyo cumplimiento implica para las ET la obligación de hacerles monitoreo periódico. Así, las leyes 298 de 1996, 358 de 1997, 489 de 1998, 617 de 2000 y 819 de 2003 fijan parámetros de disciplina fiscal para este tipo de entidades. Infortunadamente, debido en gran parte a la ausencia de monitoreo y seguimiento específico, actualmente el país carece de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las medidas de disciplina fiscal vigentes para EDS. Comparadas con estándares internacionales, es probable que estas medidas sean insuficientes y necesiten ser fortalecidas; sin embargo, no hay evidencia empírica que permita evaluar la validez de este tipo de hipótesis.

En este aspecto, un reto concreto es elaborar un inventario riguroso de las EDS. No hay una base de datos única de EDS en el país. Tampoco hay una metodología de registro sobre la creación, fusión y liquidación de este tipo de entidades. No hay un código único de identificación nacional de EDS para fines estadísticos. Las bases de datos existentes son incompletas, están desactualizadas y se encuentran atomizadas en diversas entidades. Las competencias inherentes al registro y actualización de las EDS creadas, liquidadas y fusionadas están dispersas y no responden a un objetivo de política fiscal claramente definido.

Una estrategia para afrontar este reto debe incluir los siguientes aspectos: establecer un canal único de captura de datos para las EDS; fijar un código único nacional para identificar las EDS; establecer un plan único de cuentas presupuestales aplicable a este tipo de entidades, preferiblemente derivado del plan único de cuentas para el sector público basado en las metodologías avaladas a nivel internacional; fijar mecanismos de sanción legal por ausencia de reportes o reportes deficientes tanto a las EDS como a sus

dueños, las ET; fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas sobre EDS en las ET con fundamento en las leyes de responsabilidad fiscal vigentes.

La complejidad del reto aconseja que la adopción de las tareas de monitoreo y seguimiento al desempeño fiscal de las EDS se articule con las reformas metodológicas e institucionales contempladas para estimar los resultados fiscales del sector público consolidado con base en el propósito nacional de ingresar a la OCDE. Ello para evitar duplicar esfuerzos en la captura y procesamiento de la información tanto en lo referente al censo de las EDS como respecto a los datos presupuestales, financieros, contables y a la estimación de los pasivos implícitos y contingentes.

Este reto desborda las competencias del MHCP; para ser superado con éxito se requiere un amplio consenso institucional en todos los niveles de gobierno. Sin coordinación y decisión estatal es altamente probable que la mayoría de la información financiera y fiscal sobre EDS continúe siendo incompleta, desactualizada, inconsistente, se encuentre atomizada o sencillamente no exista, merced a que las competencias inherentes a su consolidación y análisis continúen dispersas o no respondan a un objetivo de política fiscal claramente definido.

En materia de mejora de las herramientas de reporte de la información fiscal territorial, el principal reto es adoptar un plan único de cuentas para el reporte de la información sobre ingresos y gastos. En este aspecto lo ideal sería unificar este plan de cuentas con la Contraloría General de la República.

Retos concretos para cultivar mejor los recursos del SGP son: fortalecer la coordinación interinstitucional entre las entidades del Gobierno nacional que actúan sobre los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y propósito general; ayudar a robustecer la capacidad de gestión de las ET para mejorar su gestión financiera, de tal modo que sea posible mejorar la cobertura y calidad en la prestación de los servicios financiados con SGP en un ambiente de equilibrio financiero; adelantar reformas legales dirigidas a fortalecer las normas de responsabilidad fiscal que rigen la administración financiera de los hospitales públicos; racionalizar y depurar las deudas laborales del sector de educación; poner en marcha una estrategia que permita mejorar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico en las ET con mayor afectación en la prestación de este servicio, en línea con la nueva estrategia para desarrollar los planes departamentales de agua.

Retos específicos para mejorar la asesoría a las ET en materia financiera y tributaria son: modernizar la estructura normativa tributaria territorial a fin de optimizar la gestión de recaudo en armonía con una eventual reforma tributaria nacional; apoyar a las nuevas administraciones territoriales para capacitar los equipos de trabajo encargados de la gestión tributaria; poner en marcha una estrategia dirigida a medir el impacto fiscal de los beneficios tributarios otorgados por las ET a los contribuyentes en sus jurisdicciones; implementar una estrategia orientada a mejorar la aplicación, por parte de los funcionarios del orden territorial, de las normas de procedimiento tributario y su adecuación a los impuestos del nivel territorial.

8 Dirección de **Impuestos y aduanas** *Nacionales (DIAN)*

2011
Memoria de Hacienda 2012



Ministerio de Hacienda y
Crédito Público
República de Colombia

Libertad y Orden

8.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

El Plan Estratégico 2010-2014 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se formuló en armonía con los compromisos que tiene la entidad frente al nuevo Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" y el Plan Estratégico del Sector Hacienda para igual periodo.

El propósito visional incorporado en el Plan Estratégico enuncia que la entidad debe alcanzar los estándares de calidad y las mejores prácticas internacionales para el año 2020. Esta visión novedosa pone a tono el accionar de la DIAN con el esfuerzo en el cual se compromete Colombia en pertenecer a las economías desarrolladas y gestionar sus procesos atendiendo siempre parámetros de calidad.

Para ello, se formuló una estrategia integral compuesta por los tres pilares que conforman los ejes de acción institucional: el recaudo, el servicio y el control, y que son desarrollados mediante tres objetivos estratégicos, que son: a) Apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas; b) Incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias aduaneras y cambiarias, y c) Fomentar la competitividad de la economía nacional. Con el avance de estos tres objetivos la entidad cumplirá con su responsabilidad social, alineada con los propósitos del Gobierno nacional

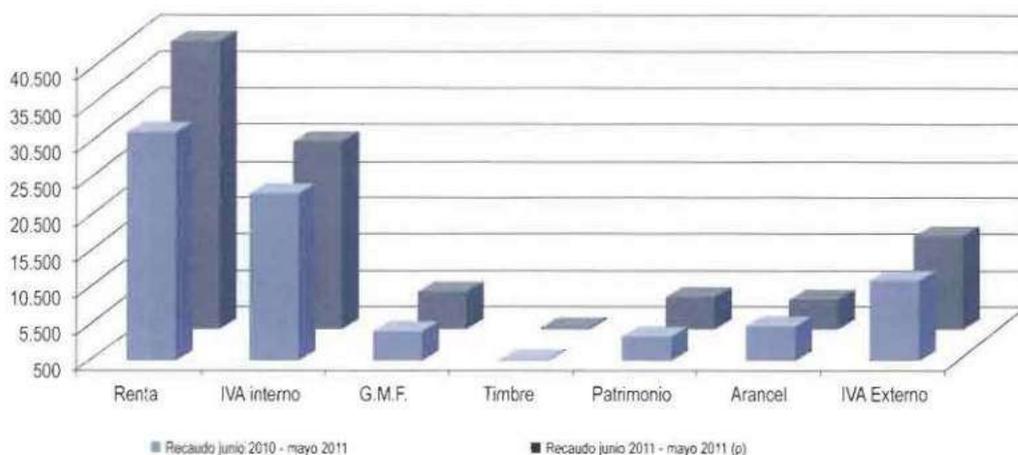
Lo anterior implica la construcción de nuevas metodologías e instrumentos novedosos para combatir la evasión, la elusión y el comercio ilegal, siempre bajo políticas de trato respetuoso, presunción de buena fe y respeto a los derechos de los contribuyentes, usuarios, responsables y ciudadanía en general. Este compromiso con el servicio debe reflejarse en canales de servicio institucionales que faciliten el cumplimiento de todas las obligaciones fiscales, así como en la simplificación y clarificación de las reglas de juego establecidas en el conjunto de normas que regula el sistema tributario nacional y el accionar de la entidad.

8.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

8.2.1 Comportamiento del recaudo de junio de 2011 a mayo de 2012

En el período comprendido entre junio de 2011 y mayo de 2012, los ingresos tributarios administrados por la DIAN ascendieron a \$91.709 miles de millones (mm), como puede apreciarse por sus componentes principales en el Gráfico 8.1 y de manera desagregada en el Cuadro 8.1. La meta se cumplió en el 107,4%, equivalente a un mayor recaudo de \$6.340 mm.

Gráfico 8.1: Comparativo recaudo junio 2010-mayo 2011 vs. junio 2011-mayo 2012 por tipo de impuesto



Fuente: DIAN

Los impuestos internos participan con el 81,6% del recaudo total, con un monto de \$74.860 mm. Por impuesto de renta (cuotas y retención) se recaudaron \$39.754 mm, con una variación positiva del 26,9% respecto al período anterior; este comportamiento se atribuye a la recuperación de la actividad económica, en particular al mejor desempeño del sector minero durante el año gravable 2010.

Respecto a la meta, se observa un recaudo superior por vía de retenciones en la fuente de \$192 mm, lo que se tradujo en un cumplimiento frente a la meta del impuesto de renta del 106,7% y de los internos totales del 106,3%.

El recaudo por IVA interno (declaraciones) es de \$19.630 mm, suma que se encuentra por encima de la meta en 2,3%, equivalente a \$445 mm adicionales. A su vez, frente al mismo periodo de 2010, se presenta un incremento del 11,3%, lo que es consistente con la dinámica de la actividad económica observada en lo corrido del año, reflejada a su vez en el comportamiento de los indicadores líderes de la economía durante el periodo analizado 2011-2012. Pese a las expectativas de reducción de la demanda interna que prevé el Banco de la República para el resto del año 2012, el comportamiento del recaudo es creciente, así como la tendencia esperada para el resto del año.

Mediante el mecanismo de retención en la fuente (a título de renta, IVA y timbre), se recaudaron \$28.224 mm, superando en \$252 mm la meta previamente establecida por la DIAN y fijada en \$27.972 mm, lo que equivale a un cumplimiento del 100,9%.

Cuadro 8.1: Recaudo bruto por tipo de impuesto ⁶ - 1º de junio de 2011 a 31 de mayo de 2012 *
(Miles de millones de pesos corrientes)

Tipo de impuesto	Recaudo Jun. 2010 - May. 2011	Recaudo Jun. 2011 - May. 2012 (p)	Var % periodo	Meta Jun. 2011 - May. 2012	Diferencia absoluta (recaudo- meta)	Cumplimiento meta% periodo
INTERNOS	62.010	74.860	20,7%	70.427	4.433	106,3%
Renta	31.326	39.754	26,9%	37.267	2.487	106,7%
Cuotas	11.194	17.619	57,4%	15.324	2.295	115,0%
Retención ^{1/}	20.131	22.134	9,9%	21.943	192	100,9%
IVA Interno	23.092	25.659	11,1%	25.092	567	102,3%
Declaraciones	17.637	19.630	11,3%	19.185	445	102,3%
Retención	5.455	6.029	10,5%	5.907	122	102,1%
G.M.F. ^{2/}	4.013	4.979	24,1%	4.425	554	112,5%
Timbre	248	61	-75,3%	123	-61	49,9%
Patrimonio ^{3/}	3.331	4.407	32,3%	3.520	887	125,2%
EXTERNOS ^{4/}	15.810	16.789	6,2%	14.942	1.847	112,4%
Arancel	4.866	4.114	-15,5%	3.989	124	103,1%
IVA externo	10.944	12.676	15,8%	10.953	1.723	115,7%
Errados y por clasificar ^{4**}	39	60	53,1%	0	60	n. a.
Total	77.859	91.709	17,8%	85.369	6.340	107,4%

* Incluye pagos rezagados de seguridad democrática.

** Incluye errados, sanciones por precios de transferencia y otros ingresos por clasificar.

1/: incluye retención a título de renta, a título de IVA y a título de timbre

2/: Fuente: información suministrada por la Dirección del Tesoro Nacional.

3/: Incluye patrimonio y pagos rezagados del impuesto de seguridad democrática

4/: Incluye sanciones, errados, otros sin clasificar, precios de transferencia

5/: Incluye declaraciones simplificadas de importación por concepto de IVA, declaraciones simplificadas de importación por conceptos de consumo, ingreso y otros.

6/: Se trata de información estadística, que puede diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas, debido a las fechas de corte

n.a.: no aplica

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional - DIAN.

Fuente: Recaudo según Estadísticas Gerenciales; fechas de corte: 2010: febrero 8 de 2011, 2011: diciembre 23 de 2011, 2012: junio 15 de 2012; Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. DIAN. Recaudo bruto: recaudo en efectivo y en papeles; no incluye compensaciones.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) participa con el 5,4% del total de los ingresos, con un monto de \$4.979 mm, superando en \$554 mm la meta respectiva. Este impuesto muestra un incremento del 24,1% frente al mismo periodo del año anterior, siendo resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 1430 de 2010 sobre las operaciones sujetas al mencionado tributo y del dinamismo que ha tenido la bancarización en el país al incorporar mayor número de cuentas corrientes y de ahorro al sistema.

En cuanto al impuesto al patrimonio, el recaudo para el periodo analizado asciende a \$4.407 mm, esto es, \$887 mm por encima de las expectativas iniciales, fijadas en \$3.520 mm. Esto obedece principalmente a modificaciones de la base gravable a partir del año 2011 y a la entrada de cerca de 50.000 nuevos responsables de este tributo.

En el recaudo por ingresos externos, las variables que determinaron su comportamiento son: el volumen de importaciones, la tasa de cambio y las tarifas efectivas de arancel e IVA. En la teoría económica, los dos primeros factores tienden a contrarrestar sus efectos sobre el recaudo, porque mayores tasas de cambio implican un encarecimiento relativo de las importaciones y el volumen de estas tiende a descender. En general, la variable relevante para el recaudo es el monto de las importaciones valoradas en pesos.

Las otras variables son las tarifas efectivas de arancel e IVA, que dependen de los cambios en la composición de las importaciones por tipo de tarifa, además del peso relativo que tienen dentro de las importaciones totales aquellas mercancías provenientes de países con los que Colombia ha firmado acuerdos comerciales para reducir o eliminar los gravámenes.

Los ingresos tributarios provenientes de las importaciones ascienden a \$16.789 mm, de los cuales \$4.114 mm corresponden al recaudo por arancel y \$12.676 mm a IVA. Los ingresos tributarios de fuente externa siguen la tendencia de los impuestos internos, al sobrepasar la meta respectiva en 12,4%.

8.2.2 Gestión tributaria

La gestión efectiva obtenida durante el periodo analizado se logró en cumplimiento del Plan de Choque Contra la Evasión y de los lineamientos establecidos por la Dirección de Gestión de Fiscalización que se enfocaron en actividades de control tales como visibilización de la riqueza material o financiera, auditoría de saldos a favor en renta y ventas, control al GMF y la correcta utilización de las exenciones, control de los principales beneficios tributarios, control preventivo a posibles focos de evasión, control a quienes incumplen la obligación de suministrar la información o la presentan con errores y el control basado en cruces de información.

Durante el periodo comprendido entre 1º de junio de 2011 y 31 de mayo de 2012, se logró un cumplimiento del 134% de la meta asignada, producto del trabajo realizado por cada uno de los auditores y liquidadores a nivel nacional, que se refleja en los resultados de las correcciones y presentación de declaraciones por parte de los contribuyentes y en los actos ejecutoriados proferidos por las diferentes divisiones de liquidación. Así mismo, por efecto de la acción fiscalizadora adelantada a los declarantes del impuesto de renta antes de la presentación de la declaración.

Cuadro 8.2: Gestión efectiva de fiscalización tributaria

1° de junio de 2010 a 31 de mayo de 2011 - 1° de junio de 2011 a 31 de mayo de 2012 (\$ millones)

Concepto	Jun. 2010 - May. 2011	Jun. 2011 - May. 2012	Var % periodo
Meta	857.885	1.302.000	51.77%
Logrado	1.034.175	1.740.488	68.29%
% Cumplimiento	121%	134%	11%

Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria, DIAN.

En cumplimiento del Plan de Choque contra la Evasión 2012 se ejecutaron programas tales como control a la deducción de activos fijos; control a la obligación de informar, control al IVA y retención en la fuente, inexactitudes por indicadores de consistencias determinadas en renta, IVA y retención en la fuente y omisos reuantes de los años gravables 2009 y 2010 e impuesto al patrimonio. Igualmente, se centralizaron esfuerzos en el control preventivo a posibles focos de evasión, principalmente en aquellas actividades caracterizadas por el alto manejo de efectivo.

Entre estos ocupa un lugar destacado el control a beneficios fiscales, que permite verificar el cumplimiento de los diferentes requisitos señalados en la normativa para evitar que algunos contribuyentes hagan uso indebido de estos, y el control de saldos a favor, que permite a la administración tributaria detectar los casos que ameriten controles inmediatos y su posible extensión a programas de control posterior, o con anticipación a la radicación de la solicitud de devolución o compensación. Este último, especialmente en aquellos denominados "sectores sensibles" tales como comercializadoras, chatarra, cueros y textiles, en donde se han detectado recientemente operaciones ficticias.

8.2.3 Acciones de control tributario

Durante el segundo semestre del año 2011 las acciones se orientaron a contribuir con el logro de las metas de recaudo fijadas, centrando su gestión en controlar prioritariamente a los contribuyentes inexactos y a los omisos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias mediante el desarrollo de investigaciones a las inexactitudes en las declaraciones tributarias, la procedencia de los saldos a favor, la atención a las denuncias de terceros, así como en la ejecución de programas de fiscalización en materia de renta e IVA.

A partir del 1° de enero del año 2012 no se realiza la medición y seguimiento a las acciones de fiscalización a raíz de la modificación en la ley del Plan de Desarrollo, aunque por las labores propias del área de fiscalización se continúan realizando actividades de control a algunos agentes económicos.

El logro del 171% en las acciones es producto, en parte, de tareas realizadas en actividades económicas tales como restaurantes, médicos y esteticistas, comercializadoras y beneficio exención Ley 681 (control a ventas de combustibles en zonas de frontera). De igual forma, por los controles adelantados sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF); la correcta utilización de las exenciones; a quienes incumplen la obligación de suministrar la información o la presentan con errores; a contribuyentes por segmentos, especialmente en el caso de las solicitudes de devolución; y de los principales beneficios tributarios.

**Cuadro 8.3. Acciones de control tributario. 1° de junio de 2010 a 31 de mayo de 2011.
1° de junio de 2011 a 31 de mayo de 2012**

Concepto	Jun. 2010 – May. 2011	Jun. 2011 - May. 2012	Var % periodo
Meta	29.940	25.613	-14%
Logrado	37.133	43.844	18%
% Cumplimiento	124%	171%	38%

Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria, DIAN.

También ha sido importante el control, el cual se intensificó, sobre los incumplimientos a las normas de facturación, que son sancionados con la clausura del establecimiento. Esta actividad, aunada al control de ingresos mediante la realización de puntos fijos a determinadas actividades económicas, incrementó los valores declarados en el IVA y renta, lo que impactó positivamente el recaudo de estos dos impuestos.

Otras de las actividades que se han venido adelantando durante el presente año son las investigaciones provenientes de saldos a favor mediante cruces o verificaciones realizadas por la administración tributaria y la expedición de resoluciones-sanción en las que se formaliza la declaratoria a proveedores ficticios identificados, así como el hecho de proferir las sanciones y actuaciones concernientes a la identificación de conductas sancionables por parte de terceros que se detecten en desarrollo de las investigaciones.

8.2.4 Retención de divisas

Del 1° de junio de 2011 al 31 de mayo de 2012 se han efectuado un total de 498 actas de retención de divisas por valor de USD3.988.703, retenidos tanto en el ingreso como en la salida de divisas del país.

En comparación con el periodo anterior, el valor de las retenciones ha presentado una reducción del 50%, mientras la cantidad de actas de retención se incrementó en un 7%. Esto obedece a que si bien se continúa de manera exhaustiva el control al ingreso y egreso de divisas del país en los aeropuertos y puntos de frontera donde se realizan este tipo de controles "correctivos", la Subdirección de Gestión de Control Cambiario ha realizado un mayor esfuerzo en las campañas de divulgación de la normativa cambiaria, haciendo énfasis en el tema de las restricciones contempladas para el ingreso y salida de divisas al país.

Lo anterior, sin descuidar el ejercicio del control, se ve reflejado en un menor valor retenido y en el mayor número de actas realizadas. Es de anotar que el valor de los dineros retenidos depende únicamente de la entrada o salida de los excedentes de viajeros internacionales. Igualmente, las retenciones de dinero por montos representativos son usualmente judicializadas y, en estos eventos, la retención es realizada directamente por la Fiscalía General de la Nación, sin que estos dineros se reflejen en las estadísticas de retención de divisas realizadas por la DIAN.

**Cuadro 8.4: Retención de divisas - entrada y salida. 1° de junio de 2010 a 31 de mayo de 2011.
1° de junio de 2011 a 31 de mayo de 2012**

Concepto	Jun. 2010 – May. 2011	Jun. 2011 - May. 2012	Var % periodo
No. Actas	466	498	7%
Dólar Efectivo y Títulos	7.900.614	3.988.703	-50%

Fuente: Subdirección de Gestión de Control Cambiario, DIAN

8.3. RIESGOS Y DESAFÍOS

En el nuevo contexto de las relaciones económicas, con la firma de varios tratados de libre comercio y la fuerte vinculación a los organismos internacionales, la entidad debe responder a este escenario, para lo cual ha analizado los principales riesgos y retos que presenta en este periodo de gobierno.

Riesgos

- Falta de continuidad en el plan de desarrollo tecnológico. Los importantes recursos involucrados serían desperdiciados si no se finalizan todos los módulos que fueron proyectados para la integralidad del sistema Muisca, lo cual puede traer como consecuencia que no se cuente con la información necesaria para realizar las actividades de control de la institución. Así mismo, esto dificulta la interacción de los contribuyentes con la institución al no contar con la cabal operatividad de los servicios en línea para la realización de sus trámites ante la entidad.
- Demoras en la ejecución de los cambios administrativos y legales, que están en curso, limitan la operación de la organización. La reforma aprobada por el Consejo Directivo de la DIAN a la estructura administrativa y el proyecto de reforma tributaria próximo a presentarse al Congreso tienen un carácter estructural y requieren de un análisis concienzudo y protocolos legales que hacen que el proceso implique varios meses de trabajo, lo que puede afectar la operación de la entidad. Una débil estrategia de comunicación ante las expectativas de los cambios ocasiona que el talento humano considere que su trabajo no tiene proyección y por ende se presenta una disminución de la productividad.
- La DIAN debe reforzar sus esfuerzos para responder de manera adecuada a los retos sobre sus funciones en materia de comercio exterior derivados de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC's) y de la entrega de nuevas funciones que antes eran responsabilidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La aprobación de los TLC's conlleva para la entidad la realización de ajustes en el manejo de las operaciones de comercio exterior como son la agilización de los tiempos de desaduanamiento³⁸, la expedición de certificados de origen, la puesta en marcha de servicios en línea de algunas operaciones,

³⁸ El desaduanamiento es un proceso mediante el cual la DIAN, como autoridad aduanera en Colombia, autoriza a los interesados a disponer de una mercancía que ha sido objeto de una operación de comercio internacional.

así como los temas de infraestructura. Sin embargo, los tiempos de diseño de los requerimientos informáticos, los trámites presupuestales y de contratación pública, los tiempos requeridos para proyectar y aprobar la normatividad, la actualización de los procedimientos y la capacitación de los funcionarios, entre otros, son eventos que requieren una adecuada planeación y tiempo para su realización, por lo cual la respuesta institucional puede no ser lo suficientemente ágil para las nuevas exigencias del comercio internacional.

- No aprobación de la reforma tributaria o una aprobación sin su carácter estructural, con lo cual el sistema tributario seguirá siendo complejo, regresivo e inequitativo. Las estadísticas internacionales muestran que Colombia es el tercer país más desigual de América Latina, en parte, por las exclusiones que tiene el código tributario para ciertos agentes económicos. Desde la década de los noventa, el Gobierno ha intentado la aprobación por parte del legislativo de una reforma completa al sistema tributario; sin embargo, ante las dificultades para su aprobación y los compromisos que conlleva se han retirado los dos últimos proyectos de reforma.
- Las devoluciones de tributos, en caso de que no haya cambios normativos, constituyen un tema sensible dado el interés de defraudar al fisco mediante solicitudes falsas o de empresas creadas únicamente con tal fin, y que consideran que con la alta carga de trabajo de la administración tributaria pueden hacer efectivos los montos solicitados dado el bajo riesgo subjetivo de ser detectado.
- Los proyectos de inversión pueden no ejecutarse dentro de la programación en que estaban previstos, ante las dificultades para cumplir con los protocolos de contratación. Lo anterior tiene como consecuencia atrasos en la adquisición de infraestructura tecnológica y de comunicaciones, adecuación de laboratorios, estímulos al talento humano, modernización de la gestión administrativa y actividades para mejorar el clima organizacional, que pueden comprometer el logro de mejores resultados organizacionales.
- La plataforma tecnológica no se ha actualizado con la suficiente agilidad, lo que hace lenta la atención de los servicios en línea. Como parte de la estrategia de modernización se ha dispuesto que los contribuyentes presenten sus obligaciones a través del portal de la entidad. Para este propósito los contribuyentes autorizados utilizan un mecanismo digital que garantiza la idoneidad de la transacción. Constituye un riesgo que los usuarios no puedan realizar las mencionadas operaciones por caídas del sistema, congestión, falta de comunicación electrónica o cualquier otro tipo de falla atribuida a la falta de equipos o su renovación, de una red robusta y de comunicación y capacitación adecuados. Es indudable que la entidad dentro de su modelo tecnológico debe dar el salto de servicios en línea soportados en PC a las nuevas tecnologías denominadas Web 1 a la Web 4 y luego a la "nube"³⁹.

³⁹ La web viene evolucionando desde conectarse solo para buscar información (Web 1) a personas conectándose en red utilizando en forma amplia las redes sociales (Web 2), y comienza el sendero de conexión entre aplicaciones (Web 3). Para el año 2020, escenario de la visión de la DIAN, los desarrolladores web esperan que la red pueda utilizarse para la toma de decisiones, el uso de la inteligencia artificial y el reconocimiento de voz para las operaciones (Web 4). En este sentido, la entidad debe evolucionar al mismo ritmo, con el fin de facilitar y controlar las obligaciones tributarias.

Desafíos

- La reforma estructural al sistema tributario rescatando los principios de simplicidad, equidad y progresividad. Dados los antecedentes mencionados con relación a la aprobación de las reformas tributarias, constituye uno de los mayores desafíos para el Gobierno Nacional lograr en el Congreso de la República la aprobación de la reforma tributaria que permita mejorar la distribución del ingreso en Colombia.
- Absorción organizacional de los TLC's, implementar acciones para disminuir tiempos de desaduanamiento e incrementar la eficacia de la selectividad. La entidad viene realizando esfuerzos para hacer más ágiles los controles que realiza a las operaciones de comercio exterior. Este esfuerzo continuará con el fin de cumplir con estándares internacionales; las últimas mediciones muestran un promedio de 24 horas y se espera que durante el año 2013 se llegue a un promedio de 20 horas. De igual forma, es un reto la atención para las operaciones de comercio exterior 7 x 24⁴⁰, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos".
- Los anteriores esfuerzos se complementarán con el establecimiento de la Inspección no Intrusiva, a través de escáneres. En el primer semestre del año 2013 se contará con un diagnóstico que permita adquirir e implementar dicho sistema en el país a partir del año 2014 en las principales aduanas con operación aérea y marítima.
- Profundización del Muisca en relación con los servicios aduaneros en línea.
- Es importante generar conciencia en la ciudadanía de la importancia de contribuir de forma justa con las cargas públicas y que el cumplimiento voluntario sea apropiado por la ciudadanía como parte de la cultura de la tributación del país.
- Capacitación en las nuevas tendencias como las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y la tecnología aplicada a la auditoría fiscal.
- Profundización en mecanismos de facilitación a los contribuyentes tales como la declaración sugerida para personas naturales.
- Énfasis en la fiscalización por sectores económicos basados en la creación de grupos especializados de funcionarios, con el fin de auditar a los contribuyentes más representativos de la economía colombiana, para generar mayor impacto en la sociedad con sanciones ejemplarizantes.
- Asimismo, es necesario, incrementar las inspecciones de fondo en temas vitales como los precios de transferencia, zonas francas y sectores proclives a la evasión. En este sentido, constituye un desafío la fiscalización de los grandes contribuyentes, lo cual debe ejecutarse con auditores con alta competencia técnica y moral.

⁴⁰ Colombia tiene la capacidad en sus puertos y aeropuertos más grandes para el manejo del volumen de medios de transporte que requieren la operación de la aduana en forma permanente. Dada esta dinámica del comercio internacional actual, es necesario que las aduanas garanticen la operación las 24 horas del día los 7 días de la semana.

- Establecer una verdadera organización por procesos que haga operativa las normas fiscales TAC.
- Efectuar el plan de inversiones de forma eficiente y eficaz, de tal forma que se garantice el desarrollo institucional.
- Fortalecer la Gestión del Conocimiento y Seguimiento de Proyectos. Es importante que la DIAN desarrolle instrumentos para la conservación de la memoria institucional, teniendo en cuenta que se espera que hacia el año 2014 el 40% de la planta se retire por cumplir los requisitos para obtener su pensión.
- Una vez aprobada la reestructuración administrativa, implantar de una manera organizada y eficiente los cambios en la organización. Las nuevas dependencias, como el Oficial de Detección, las dependencias en las cuales se aumenta su nivel, etc., demandan especial atención para su integración al modelo de operación por procesos de la entidad.
- Posible separación de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, una para personas naturales y otra para las personas jurídicas, y el establecimiento de la competencia nacional para la Dirección Seccional de los Grandes Contribuyentes.

Anexo **Leyes**
aprobadas

2011
Memoria de Hacienda 2012



**Ministerio de Hacienda y
Crédito Público**
República de Colombia

Libertad y Orden

LEY 1483 DE 2011

(diciembre 9)

Diario Oficial No. 48.278 de 9 de diciembre de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.*

En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.
- b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de la Ley 819 de 2003.
- c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.
- d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

PARÁGRAFO 1º. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

PARÁGRAFO 2º. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

ARTÍCULO 2º. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JUAN MANUEL CORZO ROMÁN.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 9 de diciembre de 2011

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

RODRIGO DE JESÚS SUESCÚN MELO

LEY 1508 DE 2012

(enero 10)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA**DECRETA:**

ARTÍCULO 1º. Definición. Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

ARTÍCULO 2º. Concesiones. Las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas.

Las concesiones vigentes al momento de la promulgación de la presente ley se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración.

ARTÍCULO 3º. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 1º. Solo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) smmlv.

PARÁGRAFO 2º. Aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores.

PARÁGRAFO 3º. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.

ARTÍCULO 4º. Principios generales. A los esquemas de asociación público privada les son aplicables los principios de la función administrativa, de contratación y los criterios de sostenibilidad fiscal.

Los esquemas de Asociación Público Privada se podrán utilizar cuando en la etapa de estructuración, los estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos, demuestren que son una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución.

Estos instrumentos deberán contar con una eficiente asignación de riesgos, atribuyendo cada uno de ellos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio.

ARTÍCULO 5º. Derecho a retribuciones. El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, en proyectos de asociación público privada, estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento.

PARÁGRAFO. En los esquemas de asociación público privadas podrán efectuarse aportes en especie por parte de las entidades territoriales.

En todo caso, tales aportes no computarán para el límite previsto en los artículos 13, 17 y 18 de la presente ley.

Los gobiernos locales y regionales podrán aplicar la plusvalía por las obras que resulten de proyectos app.

ARTÍCULO 6º. Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada. Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas.

6.1 Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

ARTÍCULO 7º. *Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada.* Solo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.

ARTÍCULO 8º. *Participación de entidades de naturaleza pública o mixta.* Para la celebración y ejecución de contratos o convenios interadministrativos regidos por la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y 489 de 1998, que tengan por objeto el desarrollo de esquemas de asociación público privada, las entidades estatales deberán cumplir con los procedimientos de estructuración, aprobación y gestión contractual previstos en la presente ley, sin desconocer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley.

PARÁGRAFO. Se entenderán excluidos del ámbito de aplicación establecido en la presente ley, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación inferior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación del Estado inferior al cincuenta por ciento (50%), las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado cuando desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados cuando estas obren como contratantes.

TÍTULO II

PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA

ARTÍCULO 9º. *Procedimiento de selección en proyectos de asociación público privada de iniciativa pública.* El procedimiento de selección en los proyectos de asociación público privada de iniciativa pública será el establecido en la presente ley y en lo no contemplado en ella se regirá por lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación Pública.

ARTÍCULO 10. *Sistema abierto o de precalificación.* Para la selección de contratistas de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, podrá utilizarse el sistema de precalificación, en las condiciones que establezca el reglamento.

Para el sistema de precalificación, se conformará una lista de precalificados mediante convocatoria pública, estableciendo un grupo limitado de oferentes para participar en el proceso de selección.

El reglamento podrá establecer mecanismos para que en caso de requerirse estudios adicionales, estos puedan realizarse o contratarse por los precalificados.

ARTÍCULO 11. *Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas para la ejecución de proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública.* En los proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, la entidad que invita a participar en el proceso de selección, deberá contar antes de la iniciación del proceso de selección con:

11.1 Los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fun-

damente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal.

11.2 Evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados.

11.3 Justificación de utilizar el mecanismo de asociación público privada como una modalidad para la ejecución del proyecto, de conformidad con los parámetros definidos por el Departamento Nacional de Planeación. Los análisis señalados en este numeral deberán contar con concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación o de la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial. Para el anterior concepto, se deberá contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales, en desarrollo de los Esquemas de Asociación Público Privada, en los términos definidos en la Ley 448 de 1998.

11.4 Análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre.

11.5 La adecuada tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto.

ARTÍCULO 12. *Factores de selección objetiva.* En los procesos de selección que se estructuren para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública o que requieran desembolsos de recursos públicos, la selección objetiva se materializará mediante la selección del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.

Los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes en estas contrataciones, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

12.1 La capacidad jurídica, la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, serán objeto de verificación documental de cumplimiento por parte de las entidades estatales como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje. En estos casos no se exigirá Registro Único de Proponentes y la presentación de esta documentación será subsanable, en los términos establecidos en el Estatuto General de Contratación.

12.2 La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, represente la mejor oferta o la mejor relación costo-beneficio para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. Dentro de tales criterios las entidades podrán considerar los niveles de servicio y estándares de calidad, el valor presente del ingreso esperado, los menores aportes estatales o mayor aporte al Estado según sea el caso, contraprestaciones ofrecidas por el oferente salvo en caso de contraprestaciones reguladas o tarifas a ser cobradas a los usuarios, entre otros, de acuerdo con la naturaleza del contrato.

ARTÍCULO 13. *Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa pública.* En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, las adiciones de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos al proyecto no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado.

El valor del contrato para estos efectos deberá estar expresamente determinado en el mismo, y basarse en el presupuesto estimado de inversión o en los criterios que se establezca en los casos de proyectos de prestación de servicios públicos.

Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado y cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 448 de 1998 que les resulten aplicables.

TÍTULO III DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA

ARTÍCULO 14. *Estructuración de proyectos por agentes privados.* Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes.

El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.

En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación.

Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.

En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de

proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.

No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley.

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

ARTÍCULO 15. *Revisión previa de la iniciativa privada.* Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de prefactibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses para verificar si la propuesta, al momento de ser analizada, es de interés de la entidad competente de conformidad con las políticas sectoriales, la priorización de proyectos a ser desarrollados y que dicha propuesta contiene los elementos que le permiten inferir que la misma puede llegar a ser viable, sin que tal verificación genere ningún derecho al particular, ni obligación para el Estado.

Resultado de esta verificación, la entidad estatal competente podrá rechazar la iniciativa u otorgar su concepto favorable para que el originador de la propuesta continúe con la estructuración del proyecto e inicie la etapa de factibilidad. Dicho concepto, en caso de ser favorable, permitirá que el originador de la propuesta pueda continuar con la estructuración del proyecto y realizar mayores estudios, sin que ello genere compromiso de aceptación del proyecto u obligación de cualquier orden para el Estado.

ARTÍCULO 16. *Evaluación, aceptación o rechazo de la iniciativa privada.* Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de factibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de su radicación, para la evaluación de la propuesta y las consultas a terceros y a autoridades competentes, este estudio lo podrá hacer directamente o a través de terceros. Se podrá prorrogar los términos del estudio hasta por un plazo igual a la mitad del plazo inicial, para profundizar en sus investigaciones o pedir al originador del proyecto que elabore estudios adicionales o complementarios, ajustes o precisiones al proyecto.

Si realizados los estudios pertinentes la entidad pública competente considera la iniciativa viable y acorde con los intereses y políticas públicas, así lo comunicará al originador informándole las condiciones para la aceptación de su iniciativa incluyendo el monto que acepta como valor de los estudios realizados, con fundamento en costos demostrados en tarifas de mercado para la estructuración del proyecto y las condiciones del contrato. De lo contrario rechazará la iniciativa mediante acto administrativo debidamente motivado. En todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado.

Si la iniciativa es rechazada, la propiedad sobre los estudios será del originador, pero la entidad pública tendrá la opción de adquirir aquellos insumos o estudios que le interesen o sean útiles para los propósitos de la función pública.

Comunicada la viabilidad de la iniciativa, el originador del proyecto podrá aceptar las condiciones de la entidad estatal competente o proponer alternativas. En cualquier caso, en un plazo no superior a dos (2) meses contados desde la comunicación de la viabilidad, si no se llega a un acuerdo, se entenderá que el proyecto ha sido negado por la entidad pública.

ARTÍCULO 17. *Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos.* Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto, proceso de selección en el cual quien presentó la iniciativa tendrá una bonificación en su calificación entre el 3 y el 10% sobre su calificación inicial, dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, para compensar su actividad previa, en los términos que señale el reglamento.

En esta clase de proyectos de asociación público privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad pública competente haya determinado, antes de la licitación, como costos de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.

En todos los casos la entidad estatal competente, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 11, numerales 11.2 y siguientes de la presente ley.

ARTÍCULO 18. *Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos públicos.* En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, las adiciones de recursos al proyecto no podrán superar el 20% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 20% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados.

Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado y cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 448 de 1998 que les resulten aplicables.

ARTÍCULO 19. *Iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos.* Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo el originador la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos por un término no inferior a un (1) mes ni superior a seis (6) meses, en los términos que establezca el reglamento, dependiendo de la complejidad del proyecto, en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública "SECOP".

En esta publicación la entidad estatal competente señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados en participar en la ejecución del proyecto y anunciará su intención de adjudicar un contrato al proponente originador, en las condiciones acordadas, si no existieren otros interesados en la ejecución del proyecto.

Transcurrido el plazo de la publicación anteriormente referida, sin que ningún interesado distinto al originador del proyecto manifieste a la entidad estatal competente, su interés de ejecutarlo o cumpla las condiciones para participar en su ejecución, se podrá contratar con el originador, de manera directa en las condiciones pactadas.

ARTÍCULO 20. *Terceros interesados y selección.* Si un tercero manifiesta su interés en ejecutar el proyecto, en las condiciones pactadas entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, deberá manifestarlo y garantizar la presentación de la iniciativa mediante una póliza de seguros, un aval bancario u otros medios autorizados por la ley, acreditando su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, para desarrollar el proyecto acordado.

En ese caso, la entidad deberá abrir un proceso haciendo uso de la metodología establecida para los procesos de selección abreviada de menor cuantía con precalificación, para la selección del contratista entre el originador del proyecto y los oferentes que hayan anexado garantía para la presentación de sus ofertas y cumplan las condiciones para su ejecución.

Si como resultado del proceso de selección el proponente originador del proyecto no presenta la mejor oferta, de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos, este tendrá el derecho a presentar una oferta que mejore la del proponente mejor calificado, en un plazo máximo de (10) diez días hábiles contados desde la publicación del informe de evaluación de las propuestas. Si el originador mejora la oferta se le adjudicará el contrato, una vez se cumplan los requisitos establecidos en la presente ley.

Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad estatal competente haya aceptado, como costo de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.

ARTÍCULO 21. *Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que no requieren desembolsos de recursos públicos.* Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada en los que no se hubiere pactado en el

contrato el desembolso de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos, no podrán ser objeto de modificaciones que impliquen el desembolso de este tipo de recursos y podrán prorrogarse hasta por el 20% del plazo inicial.

Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado y cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 448 de 1998 que les resulten aplicables.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES COMUNES DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA

ARTÍCULO 22. *Cláusulas propias de los contratos administrativos.* Los contratos para el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada incluirán las cláusulas excepcionales, propias de la contratación pública tales como la de caducidad, terminación unilateral y las demás establecidas en la ley.

ARTÍCULO 23. *Identificación del beneficiario real del contrato y del origen de los recursos.* Los proponentes que participen en procesos de precalificación a los que se refiere el artículo 10 de la presente ley y en general, en procesos de selección para el desarrollo de esquemas de Asociación Público Privada, deberán presentar declaración juramentada en la que identifiquen plenamente a las personas naturales o jurídicas que a título personal o directo sean beneficiarias en caso de resultar adjudicatarios del futuro contrato, así como el origen de sus recursos. Lo anterior con el fin de prevenir actividades u operaciones de lavado de activos.

ARTÍCULO 24. *Patrimonio autónomo.* Los recursos públicos y todos los recursos que se manejen en el proyecto deberán ser administrados a través de un patrimonio autónomo constituido por el contratista, integrado por todos los activos y pasivos presentes y futuros vinculados al proyecto. La entidad estatal tendrá la potestad de exigir la información que estime necesaria, la cual le deberá ser entregada directamente a la solicitante por el administrador del patrimonio autónomo, en los plazos y términos que se establezca en el contrato. Los rendimientos de recursos privados en el patrimonio autónomo pertenecen al proyecto.

PARÁGRAFO. Constituido el patrimonio autónomo, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, la fiduciaria deberá reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero "UIAF" el nombre del fideicomitente, del beneficiario, el valor de los recursos administrados a través del patrimonio autónomo constituido por el contratista y la demás información que esta Unidad requiera.

ARTÍCULO 25. *Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP.* El Departamento Nacional de Planeación administrará y reglamentará la operación del Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, el cual será público y en el que se incorporarán los proyectos que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales considera prioritarios, los proyectos de Asociación Público Privada en trámite tanto a nivel nacional y territorial, su estado de desarrollo, los proyectos de Asociación Público Privada que han sido rechazados.

Las entidades territoriales deberán informar al RUAPP las iniciativas que desean desarrollar, las que se encuentren en trámite o en ejecución en su territorio.

ARTÍCULO 26. *Vigencias futuras de la nación y las entidades estatales del orden nacional para proyectos de asociación público privada.* Para los contratos a que se refiere la presente ley, el Confis, previo concepto favorable del Ministerio del ramo, del Departamento Nacional de Planeación y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras, hasta por el tiempo de duración del proyecto. Cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, previo concepto del Consejo de Política Fiscal Confis, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para Proyectos de Asociación Público Privada.

El Confis definirá un escenario de consistencia fiscal acorde con la naturaleza de cada proyecto y realizará la evaluación del aporte presupuestal y disposición de recursos públicos.

Previamente se deberá contar con la no objeción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas, propuestas por la entidad estatal competente.

El aval fiscal que emita al Confis para la ejecución de un proyecto de Asociación Público Privada en el que el contrato no esté debidamente perfeccionado, no podrá ser objeto de reconsideración del Confis cuando se exceda el 10% del valor inicialmente aprobado.

Las vigencias futuras para amparar proyectos de Asociación Público Privada de la Nación no son operaciones de crédito público, se presupuestarán como gastos de inversión.

Los recursos que se generen por la explotación de la infraestructura o la prestación de los servicios públicos en desarrollo de Proyectos de Asociación Público Privada, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato.

ARTÍCULO 27. *Requisitos para proyectos de asociación público privada que requieren desembolsos de recursos públicos en entidades territoriales.* En las entidades territoriales el desarrollo de este tipo de proyectos se registrará, además, por las siguientes reglas:

1. Para la suscripción de los contratos a que se refiere la presente ley, la entidad territorial deberá acreditar el cumplimiento de los límites de gasto y deuda establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 y, los requisitos definidos en la Ley 448 de 1998 sobre aprobación de riesgos y pasivos contingentes. En aquellos casos en que los contratos sean cofinanciados por la Nación se requerirá, además, el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

2. Para todos los efectos, los ingresos futuros comprometidos en este tipo de contratos afectarán la capacidad de pago definida en la Ley 358 de 1997 y las normas que la modifiquen y complementen.

3. La entidad territorial deberá identificar la fuente de financiación del contrato de tal manera que los ingresos corrientes comprometidos en la financiación del mismo serán descontados de los ingresos corrientes empleados para calcular los indicadores de capacidad de pago, establecidos en la Ley 358 de 1997. Los recursos de crédito que puedan ser necesarios para financiar las vigencias futuras comprometidas se sumarán al saldo de la deuda que determinen los indicadores de capacidad de pago, fijados en la Ley 358 de 1997.
4. Cuando el proyecto se financie con cargo a ingresos corrientes de libre destinación, los mismos, no podrán ser considerados como de libre disposición en los términos de la Ley 617 de 2000.
5. Solo se podrán desarrollar proyectos de asociación público privada consistentes con los objetivos de los planes de desarrollo territorial.
6. No se podrá celebrar este tipo de contratos durante el último año de gobierno.
7. Las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo.

PARÁGRAFO 1º. Los contratos que se celebren en virtud de la presente ley deberán registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial, FUT, y en el Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP.

PARÁGRAFO 2º. Para la presentación de estos proyectos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se deberá contar con la validación financiera de alguna de las entidades financieras públicas de segundo piso o estructuradoras públicas.

ARTÍCULO 28. *Presupuestación de las empresas sociales del Estado.* Las Empresas Sociales del Estado que en desarrollo de la presente ley celebren contratos bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas, elaborarán sus presupuestos anuales con base en el recaudo efectivo realizado en el año inmediatamente anterior al que se elabora el presupuesto actualizado de acuerdo con la inflación esperada de ese año y hasta el 20% de la cartera pendiente por recaudar de vigencias anteriores. Las demás Empresas Sociales del Estado elaborarán sus presupuestos anuales con base en el recaudo efectivo realizado en el año inmediatamente anterior al que se elabora el presupuesto actualizado de acuerdo con la inflación esperada de ese año. Lo anterior, sin perjuicio, en ambos casos, de los ajustes que procedan al presupuesto de acuerdo con el recaudo real evidenciado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto.

ARTÍCULO 29. *Tasa por adición o prórroga.* El ejecutor del proyecto una vez perfeccionado y celebrado el contrato que materialice el esquema de Asociación Público Privado, al momento de realizar una solicitud de adición o prórroga del contrato deberá pagar una tasa correspondiente al diez (10) por ciento del valor solicitado si es una adición al contrato o el uno (1) por ciento del valor inicialmente pactado cuando se trata de una prórroga del mismo, a título de contraprestación por los estudios que debe adelantar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para dar trámite a la solicitud.

En caso que la solicitud corresponda a un proyecto que previamente haya sido sometido a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes, la tasa correspondiente se reducirá al (2%) dos por ciento del valor solicitado, si es una adición al contrato.

ARTÍCULO 30. *Asunción del contrato.* En caso de incumplimiento del contratista, los financiadores podrán continuar con la ejecución del contrato hasta su terminación directamente o a través de terceros.

ARTÍCULO 31. *Entrega de bienes.* En los contratos para la ejecución de Proyectos de Asociación Público Privada se deberán especificar los bienes muebles e inmuebles del Estado o de los particulares, afectos a la prestación del servicio o a la ejecución del proyecto, que revertirán al Estado a la terminación del contrato y las condiciones en que lo harán.

ARTÍCULO 32. *Acuerdo de terminación anticipada.* En los contratos que desarrollen Proyectos de Asociación Público Privada, se incluirá una cláusula en la cual se establezca la fórmula matemática para determinar las eventuales prestaciones recíprocas entre las partes a las que haya lugar para efectos de terminarlos anticipadamente por mutuo acuerdo o en forma unilateral.

ARTÍCULO 33. *Contratos para la elaboración de estudios, la evaluación de proyectos de iniciativa privada y las interventorías.* La elaboración de estudios, la evaluación de proyectos de iniciativa privada y las interventorías de los contratos, se podrán contratar mediante el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía o mínima cuantía según su valor.

En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada la interventoría deberá contratarse con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista. Dichos interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

ARTÍCULO 34. *Contratos vigentes.* Por lo menos dos (2) años antes de la finalización de los contratos de concesión vigentes a la expedición de la presente ley o de los contratos de Asociación Público Privada que se celebren, la entidad pública contratante preparará el estudio que le permita tomar la decisión de iniciar el proceso licitatorio para la celebración de un nuevo contrato o de dejar que el proyecto revierta a la Nación.

En los contratos de plazo variable el interventor o supervisor estimará la fecha tentativa de finalización e informará a la entidad estatal cuándo se puede prever que el contrato terminará dos (2) años antes.

ARTÍCULO 35. *Subcomisión de seguimiento.* Créase una subcomisión integrada por un (1) Senador y un (1) Representante de las Comisiones Cuartas y un (1) Senador y un (1) Representante de las Comisiones Sextas del Congreso de la República, con la finalidad de hacer seguimiento a la reglamentación del presente proyecto de ley. El Director de Planeación Nacional convocará cada tres (3) meses a dicha Comisión. Dentro del informe anual rendido por el Departamento Nacional de Planeación al Congreso de la República se incorporará un acápite específico sobre el avance en la aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 36. Normas orgánicas. Son normas orgánicas de presupuesto las incluidas en los artículos 27, 28 y 29.

ARTÍCULO 37. Administración de proyectos. Las entidades públicas y los privados que realicen asociaciones público privadas de las que trata la presente ley podrán administrar los proyectos de asociación público privada a través de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional "Infis".

ARTÍCULO 38. Los gobiernos territoriales elaborarán y mantendrán debidamente actualizados inventarios técnicos de obras de interés público para desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. Los particulares podrán invertir a riesgo propio, en estudios y diseños sobre las obras de estos inventarios en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 39. Vigencias y derogatorias. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el parágrafo 2o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JUAN MANUEL CORZO ROMÁN.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 10 de enero de 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

El Ministro de Transporte,
GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ.

El Director del Departamento Nacional de Planeación,
HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO.

LEY 1509 DE 2012

(enero 24)

Diario Oficial 48.322 de 24 de enero de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se autoriza a la Nación a capitalizar a Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Autorízase a la Nación para concurrir a la capitalización de Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP, mediante la asunción de las obligaciones de pago en cabeza de dicha sociedad derivadas del contrato de explotación de bienes, activos y derechos celebrado con el patrimonio autónomo receptor de activos de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom en liquidación y las Empresas Telesociadas liquidadas, hasta por un porcentaje de dichas obligaciones equivalente a la participación accionaria de la Nación en Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP, a cambio de acciones. La capitalización podrá hacerse mediante la asunción de deudas o el aporte de créditos a cambio de acciones, la realización de aportes en especie u otra modalidad de fortalecimiento patrimonial.

ARTÍCULO 3º. El reconocimiento y pago de los derechos pensionales de Telecom y sus Teleasociadas liquidadas, seguirán rigiéndose por las normas vigentes sobre la materia y, en consecuencia, en caso de que los recursos de su liquidación sean insuficientes, las respectivas obligaciones laborales estarán a cargo de la Nación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de conformidad con lo previsto por la Ley 651 de 2001 y el Decreto-Ley 254 de 2000.

ARTÍCULO 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JUAN MANUEL CORZO ROMÁN.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 10 de enero de 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

LEY 1530 DE 2012

(Mayo 17)

*Diario Oficial 48.433 de 17 de mayo de 2012***CONGRESO DE LA REPÚBLICA***Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I**OBJETIVOS Y FINES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

ARTÍCULO 1°. *Objeto.* Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 2°. *Objetivos y fines.* Conforme con lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son objetivos y fines del Sistema General de Regalías los siguientes:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.

7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.

8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.

TÍTULO II ÓRGANOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

ARTÍCULO 3°. **Órganos.** Son órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la presente ley.

ARTÍCULO 4°. *Comisión Rectora.* La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

La Comisión Rectora está integrada por:

1. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Minas y Energía, o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
4. Dos (2) Gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los Departamentos Productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Gobernadores por un periodo de un (1) año.
5. Dos (2) Alcaldes, de los cuales uno corresponderá a uno de los municipios productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Alcaldes por un periodo de un (1) año.
6. Un (1) Senador y un (1) Representante a la Cámara, que hagan parte de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y sean elegidos por las respectivas Comisiones, por un periodo de un año, para que asistan a las reuniones de la Comisión Rectora como invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto.

En relación con los ministros y el director del Departamento Nacional de Planeación, la delegación de su participación en las sesiones de la Comisión Rectora solo podrá efectuarse en los viceministros y subdirector, respectivamente.

PARÁGRAFO 1º. Para efectos de determinar la participación en la Comisión Rectora, se considera como Departamento Productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, sean superiores al tres por ciento (3%) de la totalidad de las regalías y compensaciones recibidas por los departamentos del país, a título de asignaciones directas.

Se considera como Municipio Productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, sean superiores al uno por ciento (1%) de la totalidad de las regalías y compensaciones recibidas por los municipios del país, a título de asignaciones directas.

En el reglamento se podrá señalar la presencia de otros invitados permanentes, con voz pero sin voto.

PARÁGRAFO 2º. Las decisiones que adopte la Comisión Rectora se efectuarán por mayoría calificada.

PARÁGRAFO 3º. La Comisión Rectora tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación en los términos que señale el reglamento.

ARTÍCULO 5º. Funciones. La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías tendrá a su cargo las siguientes funciones generales:

1. Definir las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
2. Emitir concepto no vinculante sobre el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías previo a su presentación al Congreso de la República.
3. Emitir concepto previo no vinculante a la autorización de la expedición de vigencias futuras con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, conforme lo establecido en la presente ley.
4. Estudiar los informes de evaluación general del Sistema General de Regalías.
5. Proponer cambios de política en relación con los objetivos y funcionamiento del Sistema General de Regalías con base en los informes de evaluación general de este Sistema.
6. Presentar al Congreso los estados financieros y de resultados del Sistema General de Regalías y los demás informes que se requieran.
7. Organizar y administrar el sistema de información que permita disponer y dar a conocer los datos acerca del funcionamiento, operación y estado financiero del Sistema General de Regalías.
8. Dictar su propio reglamento.

9. Las demás que le señale la ley.

ARTÍCULO 6°. Órganos colegiados de administración y decisión. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley.

El funcionamiento de los órganos colegiados de administración y decisión, así como la forma de seleccionar sus integrantes serán definidos por el reglamento. En todo caso, la participación en estos órganos colegiados será ad honórem. Asistirán a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto, en cada órgano de administración y decisión en aquellos departamentos en que estos tengan representación.

PARÁGRAFO. Para la designación del ejecutor, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, tendrá en cuenta, entre otras, las alertas generadas por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 7°. Funciones del Ministerio de Minas y Energía:

1. Suministrar oportunamente por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería las proyecciones de ingresos del Sistema General de Regalías necesarias para la elaboración del plan de recursos.
2. Determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios a los que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, en concordancia con los criterios señalados por la ley.
3. Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.
4. Adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.
5. Acompañar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del proyecto de ley de presupuesto del Sistema General de Regalías.
6. Las demás que le señale la ley.

PARÁGRAFO. Las anteriores funciones se cumplirán de conformidad con los mandatos legales sobre competencias contenidos en la normativa vigente.

ARTÍCULO 8°. Funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

1. Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo señalado en el artículo 361 de la Constitución Política y la presente ley.
2. Formular el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación.
3. Elaborar los estados financieros del Sistema General de Regalías.
4. Las demás que le señale la ley.

ARTÍCULO 9º. *Funciones del Departamento Nacional de Planeación:*

1. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora a que se refiere la presente ley.
2. Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.
3. Verificar de manera directa o a través de terceros, que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los órganos colegiados de administración y decisión de los mismos, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.
4. Administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías.
5. Calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la Distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y los diferentes beneficiarios.
6. Administrar el banco de proyectos del Sistema General de Regalías.
7. las demás que le señale la ley.

ARTÍCULO 10. *Funciones del Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias:*

1. Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
2. Verificar directamente o a través de terceros que los proyectos de inversión a financiarse con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

3. Ejercer la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión en los términos del artículo 32.

ARTÍCULO 11. *Funcionamiento del Sistema General de Regalías.* En cumplimiento de lo dispuesto por el inciso tercero del párrafo tercero del artículo 361 de la Constitución Política, asígnese hasta el 2% anual de los recursos del Sistema General de Regalías para su funcionamiento. Con cargo a estos recursos se podrá fortalecer las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. La administración de este porcentaje estará a cargo de la Comisión Rectora.

PARÁGRAFO. Con cargo a estos recursos el Departamento Nacional de Planeación fortalecerá las Secretarías de Planeación de los Municipios más pobres del país, con el objeto de mejorar su desempeño y respuesta a las necesidades de los mismos.

TÍTULO III CICLO DE LAS REGALÍAS

ARTÍCULO 12. *Ciclo de regalías y compensaciones.* Para los efectos previstos en el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política, el ciclo de generación de regalías y compensaciones comprende las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas.

ARTÍCULO 13. *Fiscalización.* Se entiende por fiscalización el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización. Para la tercerización de la fiscalización, conforme lo determine el reglamento, se tendrá en cuenta entre otros, la experiencia en metrología en el sector de minerales e hidrocarburos, idoneidad en labores de auditoría, interventoría técnica, administrativa y financiera o revisoría fiscal y solvencia económica.

El porcentaje destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, será administrado en la forma señalada por el Ministerio de Minas y Energía, directamente, o a través de las entidades que este designe.

PARÁGRAFO 1º. La selección objetiva de los particulares para desarrollar la fiscalización, deberá observar las normas de contratación pública, sobre conflictos de intereses, inhabilidades e incompatibilidades vigentes, no solo frente a las entidades contratantes sino a las empresas sobre las cuales recaerá dicha fiscalización.

PARÁGRAFO 2º. La DIAN podrá celebrar convenios interadministrativos de cooperación y asistencia técnica con las entidades del orden nacional que ejerzan la labor de fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

PARÁGRAFO 3º. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades y fiscalización que ejercen las autoridades ambientales competentes de acuerdo con la normativa vigente.

ARTÍCULO 14. *Liquidación.* Se entiende por liquidación el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un periodo determinado, tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalía por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, serán las máximas autoridades para determinar y ejecutar los procedimientos y plazos de liquidación según el recurso natural no renovable de que se trate. Las regalías se causan al momento en que se extrae el recurso natural no renovable, es decir, en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina.

PARÁGRAFO 1º. Con el fin de incentivar la exploración y explotación de hidrocarburos provenientes de yacimientos no convencionales (gas metano asociado al carbón; gas de esquistos o shale gas; aceite o petróleo de lutitas o más conocido como oil shales o shales oils; arenas bituminosas o tar sands; hidratos de metano y arenas apretadas o tight sands) se aplicará una regalía del sesenta por ciento (60%) del porcentaje de participación de regalías equivalentes a la explotación de crudo convencional.

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Minas y Energía entregará a las entidades territoriales productoras, con la periodicidad de liquidación indicada para cada uno de los recursos naturales no renovables, sin exceder el trimestre, la liquidación detallada de su asignación en cumplimiento del inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, discriminando los valores correspondientes a las variables mencionadas en el inciso primero del presente artículo, de conformidad con lo establecido en los contratos y en la normatividad vigente.

PARÁGRAFO 3º. Para efectos de verificar la veracidad de la información suministrada por las empresas titulares de licencias de explotación de recursos naturales no renovables o cuando existan graves indicios de defraudación al Estado por parte de las mismas o del grupo empresarial al que pertenezcan, la Contraloría General de la República podrá acceder a través de las entidades públicas competentes a la información financiera, tributaria, aduanera y contable concerniente a la licenciataria y a terceros contratistas de la misma, así como aquella referente a las entidades y funcionarios públicos responsables, relacionados con los asuntos investigados.

Respecto de la información que se obtenga en el marco del ejercicio de esta función, se deberá mantener y garantizar el deber de reserva previsto en el artículo 15 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 15. *Precios base de liquidación de regalías y compensaciones.* La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería señalarán, mediante actos administrativos de carácter general, los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y

compensaciones producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley.

Para tal efecto, tendrán en cuenta la relación entre producto exportado y de consumo nacional, deduciendo los costos de transporte, manejo, trasiego, refinación y comercialización, según corresponda con el objeto de establecer la definición técnicamente apropiada para llegar a los precios en borde o boca de pozo o mina. En el caso del gas, el precio base estará asociado al precio de comercialización de dicho producto en boca de pozo, teniendo en cuenta las condiciones generales señaladas sobre el particular en la normativa y regulación vigente.

ARTÍCULO 16. *Recaudo.* Se entiende por recaudo la recepción de las regalías y compensaciones liquidadas y pagadas en dinero o en especie por quien explote los recursos naturales no renovables, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería establecerán mediante acto motivado de carácter general, el pago en dinero o en especie de las regalías.

Cuando las regalías se paguen en especie, el Gobierno Nacional reglamentará la metodología, condiciones y términos que garanticen el adecuado flujo de recursos al Sistema General de Regalías, de manera que los recursos que se generen entre la determinación de los precios base de liquidación y la comercialización de las regalías se distribuyan en un 50% destinado a la bolsa única del Sistema General de Regalías y el 50% restante a favor del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. Se entiende como pago de regalías en especie, la entrega material de una cantidad de producto bruto explotado.

ARTÍCULO 17. *Transferencia.* Se entiende por transferencia el giro total de los recursos recaudados por concepto de regalías y compensación en un periodo determinado, que realizan sin operación presupuestal, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, a la Cuenta Única del Sistema General de Regalías que establezca la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Gobierno Nacional determinará los plazos y condiciones para la transferencia de los señalados recursos.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará los recursos que se transfieran a la Cuenta Única del Sistema General de Regalías hasta tanto se efectúen los giros periódicos a cada uno de los beneficiarios y administradores de los recursos del Sistema General de Regalías. El ejercicio de la anterior función de administración, se realizará teniendo en cuenta que las obligaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público son de medio y no de resultado, razón por la cual no implicará el otorgamiento de garantías de rentabilidad mínima sobre los recursos administrados.

PARÁGRAFO. La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías señalará en coordinación con la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las directrices y políticas generales de administración que esta deberá tener en cuenta para la administración de los recursos de la cuenta única del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 18. *Distribución.* Se entiende por distribución la aplicación de los porcentajes señalados en la Constitución Política y en esta ley para cada una de las destinaciones del Sistema General de Regalías. El Gobierno Nacional establecerá los procedimientos para garantizar la distribución conforme a la normatividad aplicable.

PARÁGRAFO 1º. De acuerdo con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 361 de la Constitución Política, las asignaciones de las regalías distribuidas al Fondo Nacional de Regalías, derivadas de la explotación de cada uno de los recursos naturales no renovables a que hacen referencia los artículos 31 al 37 y el 39 de la Ley 141 de 1994, se sumarán de manera proporcional a las distribuidas a los respectivos departamentos y Municipios productores enunciados en cada uno de los artículos referidos.

En el caso de las distribuciones de que trata el artículo 35 de la Ley 141 de 1994, las asignaciones de las regalías distribuidas al Fondo Nacional de Regalías se repartirán de manera igualitaria entre los departamentos productores beneficiarios.

PARÁGRAFO 2º. De acuerdo con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, las asignaciones de las regalías y compensaciones a que hacen referencia los artículos 38 y 46 de la Ley 141 de 1994, serán distribuidas en un 100% a los municipios o distritos productores.

PARÁGRAFO 3º. De acuerdo con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, las asignaciones de las compensaciones distribuidas a las entidades liquidadas o en proceso de liquidación, a las empresas industriales o comerciales del Estado o quienes hagan sus veces, al Fondo de Fomento al Carbón y al Fondo de Inversión Regional (FIR), derivadas de la explotación de cada uno de los recursos naturales no renovables a que hacen referencia los artículos 16 parágrafo 5; 40 al 45 y 47 al 48 de la Ley 141 de 1994, se sumarán de manera proporcional a las distribuidas a los respectivos departamentos y municipios productores enunciados en cada uno de los artículos referidos.

En el caso de las distribuciones de que trata el artículo 43 de la Ley 141 de 1994, las asignaciones de las compensaciones distribuidas al Fondo Nacional de Regalías se repartirán de manera igualitaria entre los departamentos productores beneficiarios.

ARTÍCULO 19. *Giro de las regalías.* Para los efectos de la presente ley se entiende por giro el desembolso de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la distribución que para tal efecto se realice de la totalidad de dichos recursos a las cuentas autorizadas y registradas por cada uno de los beneficiarios.

Los recursos a que se refiere el Capítulo IV del Título IV de la presente ley serán situados a cada uno de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

ARTÍCULO 20. *Conceptos de distribución.* Los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por los siguientes fondos, benefi-

ciarios y conceptos de gasto de acuerdo con los porcentajes definidos por el artículo 361 de la Constitución Política y la presente ley:

1. Fondo de Ahorro y Estabilización.
2. Departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
3. Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales.
4. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
5. Fondo de Desarrollo Regional.
6. Fondo de Compensación Regional.
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
8. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías.
9. Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 21. *Distritos y municipios portuarios.* El parágrafo 2° del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

PARÁGRAFO 2°. Si los recursos naturales no renovables no se transportan a través de puertos marítimos y fluviales, el porcentaje de la distribución de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al departamento en cuya jurisdicción se realizó la explotación del respectivo recurso.

El resto del artículo quedará vigente.

TÍTULO IV
INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
CAPÍTULO I
Reglas generales para los proyectos de inversión

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.

Cuando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil.

ARTÍCULO 23. *Características de los proyectos de inversión.* Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características:

1. Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.
2. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
3. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
4. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.
5. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.

ARTÍCULO 24. *Ejercicios de planeación regional.* Para la preparación del anexo indicativo del presupuesto bianual del Sistema General de Regalías, cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión vía su secretaría técnica deberá convocar, con la debida antelación, a los comités técnicos consultivos a que se refiere el artículo 57 y otros actores relevantes para realizar ejercicios de identificación y priorización de iniciativas y/o proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías. Estos ejercicios de planeación regional deberán hacerse con un enfoque participativo para garantizar la interacción de diferentes actores locales y regionales para la presentación y generación de consensos alrededor de iniciativas y/o proyectos.

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.

Tratándose de proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades indígenas, la presentación de los mismos se realizará por los representantes de esas comunidades.

Tratándose de proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la presentación de los mismos se realizará por los representantes de esas comunidades elegidos únicamente y de manera autónoma por las Organizaciones de Base de Comunidades Negras o Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debidamente inscritas en el registro único del Ministerio del Interior. Para los efectos previstos en este inciso no podrán participar asociaciones que estén conformadas por entidades estatales.

ARTÍCULO 26. *Viabilidad de los proyectos de inversión.* Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, de Ciencia Tecnología e Innovación y de las asignaciones directas, con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que se definan para estos efectos.

El Departamento Nacional de Planeación viabilizará los proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Las instancias viabilizadoras podrán apoyarse en el dictamen de personas jurídicas públicas y privadas, o personas naturales con experiencia y reconocida trayectoria e idoneidad, respecto de los asuntos pertinentes con los respectivos proyectos. El Gobierno Nacional reglamentará esta operatividad.

La verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación; los financiados con recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación estarán a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación, y los financiados con las asignaciones directas estarán a cargo de las respectivas entidades territoriales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los proyectos de inversión viabilizados por los Ministerios con anterioridad a la vigencia de la presente ley se podrán presentar directamente al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para su evaluación, viabilización, priorización y eventual aprobación.

ARTÍCULO 27. *Aprobación y priorización de proyectos de inversión.* Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión serán los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En sus decisiones, priorizarán los proyectos, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.

2. Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.
3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.
4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
5. Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.
6. Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
8. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
9. Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.
10. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
11. Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
12. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación.

PARÁGRAFO. En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial consideración los proyectos de energización.

ARTÍCULO 28. *Ejecución de proyectos de inversión.* Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación.

Los proyectos de inversión que se financien con cargo a los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación se someterán a las normas contractuales previstas en la Ley 1286 de 2009.

Para que las comunidades étnicas minoritarias, sean ejecutoras de proyectos de inversión, deben acreditar el acto administrativo de reconocimiento expedido por la autoridad competente, en concordancia con el artículo 6° de la presente ley.

PARÁGRAFO 1°. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión decidirán la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión.

PARÁGRAFO 2º. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a ejecutar directamente estos recursos.

CAPÍTULO II

Recursos provenientes del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación

ARTÍCULO 29. *Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación.* El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto 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, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población.

Los departamentos participarán de la distribución de los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.

PARÁGRAFO. Para efectos de la distribución de que trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá, tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

ARTÍCULO 30. *Programas y proyectos.* Los programas y proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financian con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definen, viabilizan y aprueban por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión a que se refiere el tercer inciso del párrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1º. La Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras designará una de las universidades públicas, que hará parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

PARÁGRAFO 2º. Para efectos de la presente ley cuando el designado sea una universidad, la misma debe tener al menos cuatro programas acreditados y contará con un término de cinco años para acreditarse institucionalmente si al momento de la designación no lo está.

ARTÍCULO 31. *Decisiones del Órgano Colegiado.* Las decisiones del Órgano Colegiado de Administración y Decisión, se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables. El número de votos será máximo tres (3). Uno del Gobierno Nacional, uno del gobierno departamental y uno de las universidades. Es necesaria la presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno y de las universidades para la toma de decisión.

ARTÍCULO 32. *Secretaría Técnica.* La Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión estará a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el

que se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como convocar a sus miembros. La Secretaría Técnica tendrá a su cargo la relatoría y elaboración de actas de las sesiones del órgano colegiado.

CAPÍTULO III

Recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional

ARTÍCULO 33. *Fondo de Desarrollo Regional.* El Fondo de Desarrollo Regional (FDR) tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen.

Los recursos del Fondo de Desarrollo Regional serán distribuidos entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:

1.1 El 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.

1.2 El 40% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en los numerales 1.1 y 1.2 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

a) La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 60%, obteniéndose el factor de población.

b) El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 40% para tener una medida del factor de pobreza.

c) Se multiplicarán para cada departamento el factor de población y el factor de pobreza. El porcentaje del FDR que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población y su factor de pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

PARÁGRAFO. Para efectos de la distribución de que trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

ARTÍCULO 34. *Fondo de Compensación Regional.* El Fondo de Compensación Regional (FCR) tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional serán distribuidos entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:

1. El 60% de los recursos del FCR se distribuirá de la siguiente manera:

1.1 Se determinará qué departamentos del país tienen un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 30%. Dichos departamentos se denominarán departamentos receptores por criterio de pobreza departamental.

1.2 Se determinará qué departamentos del país tienen municipios con un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 35%. Dichos departamentos se denominarán departamentos receptores por criterio de pobreza municipal.

1.3 Se repartirá el 50% de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza departamental, de acuerdo a los criterios mencionados a continuación:

a) El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.

b) El 50% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

c) El 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El DANE certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.3 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.

ii. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.

iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.

iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.

v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

1.4 Se repartirá el 50% restante de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza municipal, de acuerdo a los criterios mencionados a continuación:

- a. El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- b. El 50% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- c. El 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El DANE certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.4 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

- i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.
- ii. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.
- iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.
- iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.
- v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

En el caso en que por virtud de la aplicación de los literales anteriores, algún departamento resulte sin participación en los recursos correspondientes al Fondo de Compensación Regional (FCR), se le garantizará de este fondo como mínimo, el porcentaje equivalente a la participación del departamento que resultó con menor asignación en dicho fondo. Estos recursos serán descontados proporcionalmente del cupo de cada uno de los demás departamentos beneficiarios de este fondo. Esta participación no se tendrá en cuenta para el resto de distribuciones del SGR.

2. Del total de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, se destinará un 40% para la financiación de proyectos de impacto local. De los cuales 30% será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y con cargo al 10% restante solo podrán financiarse proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban

recursos del 30% de que trata este numeral y que tengan un NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población y pobreza que defina el reglamento.

El 30% de que trata el inciso anterior se asignará mediante cupos municipales que se definirán en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios.

Para la definición y aprobación de estos proyectos sesionará el Órgano Colegiado de Administración y Decisión que se estableció por la Constitución para las asignaciones directas de los departamentos productores. Solo para este efecto, este órgano estará conformado por el delegado del Gobierno Nacional, el Gobernador o su delegado y el Alcalde.

Para acceder a estos recursos, los proyectos deberán estar debidamente estructurados y viabilizados. Así mismo, deberán ser presentados al Órgano Colegiado mencionado en el inciso anterior los cuales serán aprobados con la sola verificación de su inclusión en el plan de desarrollo municipal respectivo.

Serán ejecutores de estos proyectos directamente los municipios beneficiados, sin perjuicio de que el Alcalde, ante el Órgano Colegiado respectivo, proponga otro ejecutor. Para la ejecución de los proyectos deberán cumplirse las normas contractuales vigentes y las demás normas previstas en el presente decreto.

La estructuración de estos proyectos podrá ser cofinanciada con cargo al Sistema General de Regalías. En todo caso, esta estructuración no afectará el cupo municipal mencionado en el presente artículo.

Parágrafo Primero. Del total de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías se destinará un 30% para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, de acuerdo con lo definido en el numeral 1.2 del presente artículo, y un 10% para financiar proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata el numeral 2 del presente artículo y que tengan un indicador de NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población y pobreza que defina el reglamento. Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas. Todo de conformidad con las disposiciones del presente decreto.

PARÁGRAFO 2º. Con cargo a los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías, el Departamento Nacional de Planeación apoyará el fortalecimiento de las secretarías de planeación municipales, con el fin de incrementar su capacidad institucional para la formulación de proyectos al Sistema General de Regalías, entre otras.

ARTÍCULO 35. *Decisiones de los órganos colegiados.* Las decisiones de estos Órganos Colegiados de Administración y Decisión, se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

El número de votos será máximo tres (3), uno por cada nivel de gobierno, así: Gobierno Nacional un voto; departamental un voto; y municipal y distrital un voto. Es necesaria la presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno para la toma de decisión.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se eligen y conforman los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, la Comisión Rectora podrá aprobar los proyectos de inversión a ser financiados con cargo a los fondos del Sistema General de Regalías.

La viabilización de los proyectos estará a cargo de los Ministerios competentes.

ARTÍCULO 36. *Secretaría técnica.* La secretaria técnica de estos órganos colegiados de administración y decisión se ejercerá directamente por las secretarías de planeación de los departamentos que forman parte de dicho órgano o por quien de manera conjunta designen. Esta se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como convocar a sus miembros. Así mismo, tendrá a su cargo la relatoria y elaboración de actas de las sesiones del órgano colegiado.

CAPÍTULO IV **De las asignaciones directas**

ARTÍCULO 37. *Yacimientos en dos o más entidades territoriales.* Para efectos de la liquidación de regalías y compensaciones de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, cuando un yacimiento se encuentre ubicado en dos o más entidades territoriales, esta se realizará en forma proporcional a la participación de cada entidad en dicho yacimiento, independientemente del área de los municipios en los que se esté explotando en la fecha de corte de la liquidación. El Ministerio de Minas y Energía o a quien este delegue la fiscalización, teniendo en cuenta el área del yacimiento y los volúmenes de producción, definirá para cada caso, mediante resolución, la participación que corresponda a cada beneficiario.

ARTÍCULO 38. *Yacimientos en espacios marítimos jurisdiccionales.* Para las explotaciones de recursos naturales no renovables que se encuentren en espacios marítimos jurisdiccionales, las regalías y compensaciones de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, se liquidarán a favor de las entidades territoriales con costas marinas que estén ubicadas hasta cuarenta (40) millas náuticas de la zona de explotación, en los términos estipulados en la ley, previa delimitación de la Dirección General Marítima (Dimar).

En los eventos en que el yacimiento localizado en los espacios marítimos jurisdiccionales beneficie a dos o más entidades territoriales, el Ministerio de Minas y Energía o quien este delegue la fiscalización, previa delimitación de la Dirección General Marítima (Dimar) definirá para cada caso, mediante resolución, la participación que corresponda a cada beneficiario teniendo en cuenta el área del yacimiento y los volúmenes de producción.

Para distancias superiores a las cuarenta (40) millas náuticas de la zona de explotación, los recursos correspondientes de regalías y compensaciones se girarán proporcionalmente a los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, de Ahorro y Estabilización y para el ahorro pensional territorial.

PARÁGRAFO. Para los efectos de las Regalías y Compensaciones de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, se entenderá que el área del Departamento de San Andrés, Provi-

dencia y Santa Catalina es el comprendido entre los paralelos 12 a 16 y meridianos, 78 a 82 (12° y 16° de latitud norte y 78° y 82° de longitud oeste) por lo que no se le aplicará lo dispuesto en este artículo.

ARTÍCULO 39. *Destinatarios de asignaciones directas.* Las entidades territoriales de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política recibirán asignaciones directas en virtud del derecho a participar en las regalías y compensaciones previsto en dicha norma, sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del sistema. Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en los artículos 40, 41, 46, 47 y 48 de La Ley 141 de 1994.

ARTÍCULO 40. *Destinación de los recursos de las asignaciones directas.* Los recursos de las asignaciones directas de que tratan el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política y el artículo 21 de la presente ley, se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

Para la destinación de estos recursos, las entidades beneficiarias se sujetarán a su régimen de competencias vigente, y aplicarán los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno.

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.

Los recursos a que hace referencia el presente artículo solamente podrán ser objeto de pignoración o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por las entidades territoriales, cuando se trate de proyectos de inversión aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, según las reglas y condiciones que establezcan las normas vigentes.

En todo caso, los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, donde se encuentren asentadas comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras debidamente acreditadas por la autoridad competente, destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población. Así mismo, los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, destinarán al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, debidamente acreditadas por la autoridad competente, que se encuentren asentadas en aquellos municipios no beneficiarios de asignaciones directas o con ingresos menores a los que se refiere este inciso.

ARTÍCULO 41. *Proyectos de inversión.* Las entidades beneficiarias de los proyectos de inversión a las que se refiere el presente capítulo, realizarán la evaluación previa y registro de los mismos, en concordancia con lo previsto en la presente ley, en particular el capítulo I del Título IV.

Para efectos de ejecutar los proyectos que se pretendan financiar con recursos de las asignaciones directas deberán ser concordantes con el plan de desarrollo territorial, y ser formulados conforme a las metodologías

y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de organismo nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

Los departamentos, municipios o distritos adelantarán las funciones de secretaría técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión tendrán a su cargo la relatoría y elaboración de actas de las sesiones que se realicen, así como la de convocar a sus miembros.

Cuando la población beneficiaria de un proyecto sea de las comunidades indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la entidad territorial convocará al representante legalmente elegido o su delegado de acuerdo con la normatividad vigente, para sustentar el proyecto.

ARTÍCULO 42. Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de los departamentos estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y un número equivalente al diez (10) por ciento de los alcaldes del departamento, o sus delegados, quienes serán elegidos democráticamente, mediante el sistema de cuociente electoral, para periodos anuales, previa convocatoria realizada por la secretaría técnica de este órgano colegiado. La elección puede realizarse con la participación de la mayoría calificada de los alcaldes del departamento correspondiente. En aquellos departamentos donde existen menos de diez (10) distritos y municipios, el número representativo de sus alcaldes es dos (2).

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de los distritos y municipios estarán integrados por un delegado del Gobierno Nacional, el Gobernador del respectivo departamento o su delegado y el Alcalde.

Las decisiones de estos Órganos Colegiados de Administración y Decisión de los departamentos, municipios y distritos de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables. El número de votos será máximo tres (3), uno por cada nivel de gobierno, así: Gobierno Nacional un voto; departamental un voto; y municipal y distrital un voto. Es necesaria la presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno para la toma de decisión.

La participación en estos órganos colegiados de administración y decisión es ad honórem. El Gobierno Nacional reglamentará la elección de los miembros que los integran y el funcionamiento de estos.

En desarrollo del inciso segundo del párrafo 2° del artículo 361 de la Constitución, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de los distritos y municipios, operarán para las entidades beneficiarias de los recursos de regalías y compensaciones en donde los ingresos por este concepto recibidos en el año inmediatamente anterior superen los 2.000 smmlv. Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las funciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Para las demás entidades beneficiarias la Comisión Rectora dictará lineamientos para la conformación de los respectivos Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

ARTÍCULO 43. Ejecución de los proyectos de inversión. Los proyectos de inversión que se financien con las asignaciones directas, serán ejecutados con estricta sujeción al régimen de contratación vigente y aplicable a la respectiva entidad.

ARTÍCULO 44. *Imputación o clasificación presupuestal de los recursos.* Los ingresos percibidos por asignaciones directas, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades beneficiarias y, por consiguiente, no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto. Se manejarán en una cuenta única separada que genere rendimientos, autorizada por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las regalías.

CAPÍTULO V

Recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización

ARTÍCULO 45. *Banco de la República.* El Banco de la República administrará los recursos correspondientes al Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías únicamente de conformidad con las disposiciones de la presente ley, el reglamento y el contrato que suscribirá La Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización así como sus rendimientos no forman parte de las reservas internacionales.

ARTÍCULO 46. *Fondo de Ahorro y Estabilización.* De acuerdo con el inciso sexto del artículo 361 de la Constitución Política los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización se distribuirán entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los recursos destinados en el año correspondiente al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 47. *Distribución de excedentes anuales.* En caso de que los recursos destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los departamentos en la misma proporción en que participen en la suma de los recursos destinados en el año correspondiente al Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Desarrollo Regional y a las asignaciones directas. Los recursos se canalizarán a través de los componentes del Sistema General de Regalías anteriormente mencionados, de acuerdo con su participación en los ingresos del Sistema.

ARTÍCULO 48. *Desahorro.* En el evento en que en un año fiscal los ingresos por regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías sean inferiores a la suma de los montos que corresponde al ahorro pensional territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo y a las asignaciones directas a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución, el Fondo de Ahorro y Estabilización desahorará los recursos para cubrir esta diferencia. El desembolso del Fondo de Ahorro y Estabilización en un año fiscal no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del saldo del mismo al último día del año inmediatamente anterior.

ARTÍCULO 49. *Distribución de recursos por desahorro.* A los departamentos se les distribuirán los recursos del desahorro, en la misma proporción en que participen en el saldo del Fondo de Ahorro y Estabilización en el momento en que dicho desahorro tenga lugar. Los recursos se canalizarán a través del Fondo de

Compensación Regional, el Fondo de Desarrollo Regional y las asignaciones directas, proporcionalmente con respecto a su participación en los ingresos del Sistema General de Regalías en el año correspondiente.

En todo caso, respecto de las asignaciones directas y los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización en periodos de desahorro, se destinarán, en primer lugar, a financiar los compromisos contraídos con cargo a vigencias futuras que aún se hallen pendientes de financiación y pago o cancelación con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 50. Administración del Fondo de Ahorro y Estabilización. Con los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización se constituirá un patrimonio autónomo denominado "Fideicomiso FAE", que será administrado por el Banco de la República únicamente de conformidad con las normas de esta ley, el reglamento y las cláusulas del contrato fiduciario. La administración del fideicomiso estará sometida a los siguientes principios:

1. Las inversiones y su administración se harán considerando únicamente el interés del fideicomiso y la política de inversiones.
2. La política de inversiones de los recursos del Fideicomiso FAE tendrá como objetivo maximizar la rentabilidad de los recursos fideicomitados, incorporando objetivos de riesgo y retorno para un período consistente con la naturaleza de los recursos, procurando la diversificación del portafolio, a menos que bajo especiales circunstancias la política de inversiones no considere prudente hacerlo.
3. La administración y manejo de los activos fideicomitados deberá adelantarse como lo haría un inversor prudente, considerando los propósitos de las inversiones, los plazos, la diversificación del portafolio y la política de inversiones, determinada de conformidad con esta ley.
4. Las decisiones de inversión y de administración deben ser evaluadas en forma conjunta, en contexto con el portafolio de inversiones, no por el desempeño de una inversión individual sino como parte de una estrategia global de inversión, de acuerdo con los riesgos y rentabilidad determinados por la política de inversiones del fideicomiso. En algunos periodos determinados por condiciones adversas del mercado se podrán observar rentabilidades negativas.

ARTÍCULO 51. Facultades del Banco de la República para la administración del Fideicomiso FAE. Las facultades del Banco de la República para la administración del Fideicomiso FAE y para la inversión de sus recursos incluirán las correspondientes a la esencia y naturaleza de los contratos fiduciarios, y entre otras, las siguientes:

1. Administrar e invertir los recursos del fideicomiso en forma directa o con el concurso de terceros, de conformidad con las instrucciones del Comité de Inversiones.
2. Invertir los recursos en todo tipo de activos, derivados o índices en forma consistente con la política de inversiones y constituir depósitos de margen o garantía de estas operaciones.

3. Establecer el marco operacional de la administración de riesgos determinado por el Comité de Inversiones.
4. Suscribir en nombre del Fideicomiso los contratos requeridos para la adecuada administración y para la inversión de los recursos del fideicomiso.
5. Someter los contratos requeridos para la administración y para la inversión de los recursos del fideicomiso a la ley y jurisdicción extranjera, cuando tales contratos se celebren y ejecuten en el exterior.

PARÁGRAFO 1º. La celebración de los contratos relacionados con la administración e inversión de los recursos del FAE se regirán por las normas del derecho privado.

PARÁGRAFO 2º. En desarrollo del contrato fiduciario, el Banco de la República adquirirá obligaciones de medio y no de resultado.

PARÁGRAFO 3º. La comisión de administración de los recursos del Fideicomiso FAE que se pacte con el Banco de la República será pagada con cargo a los rendimientos de los recursos fideicomitados y en subsidio, con cargo a estos últimos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el Comité de Inversiones define la política de inversión del FAE, el Banco de la República administrará el FAE con la misma política de inversiones del FAEP.

Mientras el Comité de Inversiones define las políticas de selección de administradores externos, mandatarios, custodios, agentes, apoderados, asesores de inversión y las contrapartes para operaciones de derivados, y se realizan los respectivos procesos de contratación, el Banco de la República podrá utilizar los seleccionados para la administración de los recursos del FAEP.

ARTÍCULO 52. *Comité de Inversiones.* El Fideicomiso FAE contará con un Comité de Inversiones, que estará constituido de la siguiente manera: El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien lo presidirá, el Ministro de Minas y Energía o su delegado y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. El Gerente del Banco de la República o su delegado y quien ejerza la supervisión del Fideicomiso FAE asistirán a las funciones del Comité de Inversiones con voz, pero sin voto. La secretaria del Comité estará a cargo del Banco de la República.

El Comité de Inversiones determinará las políticas y los criterios generales para la selección de las inversiones, las operaciones con derivados, repos, simultáneas y transferencia temporal de valores; establecerá los límites de inversión y de los depósitos de margen o garantía de estas operaciones, la estrategia de inversión de los recursos en función de la rentabilidad y riesgo y los procedimientos a seguir en los eventos en que se presenten excesos o defectos en los límites de inversión; los procedimientos de evaluación de desempeño y la política de gestión y la administración de riesgos.

El Comité de Inversiones tendrá a su cargo determinar y supervisar la política de inversiones de los recursos del Fideicomiso FAE y establecerá los criterios generales para la selección, aprobación y evaluación de contrapartes, administradores externos, mandatarios, custodios, agentes, apoderados y asesores de inversión.

Colegiados de Administración y Decisión, estos se apoyarán, entre otros, en las Comisiones Regionales de Competitividad como comités de carácter consultivo, cuyas recomendaciones servirán de soporte para la toma de decisiones. En todo caso las recomendaciones no serán vinculantes.

El Órgano Colegiado de Administración y Decisión conformará comités consultivos, los cuales serán consultados obligatoriamente sin que su concepto sea vinculante cuyos miembros pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad. La integración y funcionamiento de los comités de carácter consultivo será definido por el reglamento.

PARÁGRAFO. Los Órganos Colegiados de Administración, convocarán previamente a las sesiones de este a los congresistas de la región o el departamento, según sea el caso, con el fin de ser consideradas sus opiniones sobre la viabilización y aprobación de los proyectos de inversión sometidos a su consideración.

ARTÍCULO 58. *Participación ciudadana y control social.* Las entidades territoriales promoverán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 59. *Contratos plan.* Los proyectos de inversión que se presenten para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, podrán desarrollarse mediante Contratos Plan.

En estos contratos o convenios se pueden incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes.

TÍTULO V

RÉGIMEN PRESUPUESTAL

CAPÍTULO I

Del Sistema Presupuestal

ARTÍCULO 60. *Sistema Presupuestal.* Las disposiciones del presente título constituyen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 61. *Componentes del Sistema Presupuestal.* Componen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías el Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías y el Presupuesto del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 62. *Principios del Sistema Presupuestal.* El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se regirá por los principios de planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.

ARTÍCULO 63. *Planificación regional.* Los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías deberán guardar concordancia con los ejercicios de planeación regional, que a su vez buscarán articular el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los planes de vida de las comunidades indígenas y los de etnodesarrollo de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

ARTÍCULO 64. *Programación integral.* Los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías incorporarán, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos correspondan a gastos corrientes, entendidos estos como gastos recurrentes que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto.

ARTÍCULO 65. *Plurianualidad.* Los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías deben propender porque este opere con un horizonte de mediano plazo, en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.

ARTÍCULO 66. *Coordinación.* La Nación y las entidades territoriales coordinarán sus actuaciones con el fin de optimizar los recursos que integran el Sistema General de Regalías. Así, propenderán por la gestión integral de iniciativas de impacto regional, sin que a través del Presupuesto General de la Nación, de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Entidades Territoriales se incluyan apropiaciones para el financiamiento de las mismas iniciativas, salvo que correspondan a mecanismos de cofinanciación.

ARTÍCULO 67. *Continuidad.* A través de los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se buscará la real ejecución de los proyectos. Los diferentes órganos del Sistema General de Regalías propenderán porque en forma prioritaria se dispongan de los recursos necesarios para que aquellos tengan cabal culminación.

ARTÍCULO 68. *Desarrollo armónico de las regiones.* El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías propenderá por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, según los criterios definidos por la Constitución Política y la presente ley.

ARTÍCULO 69. *Concurrencia y complementariedad.* A través del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se financiarán iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales.

ARTÍCULO 70. *Inembargabilidad.* Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.

ARTÍCULO 71. *Publicidad y transparencia.* Debe garantizarse el acceso a la información del Sistema General de Regalías, con el fin de fortalecer la lucha contra la corrupción, en términos de eficiencia de la gestión pública de las entidades involucradas en el mismo, contribuyendo al proceso de generación de opinión pública y control social.

CAPÍTULO II

Plan de recursos del Sistema General de Regalías

ARTÍCULO 72. *Plan de recursos del Sistema General de Regalías.* El Plan de recursos del Sistema General de Regalías será elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la información remitida por los órganos del Sistema, y será presentado como anexo al Proyecto de ley del Presupuesto del Sistema General de Regalías.

El Plan de recursos del Sistema General de Regalías contendrá una proyección de las fuentes de financiamiento del mismo a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos, según lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El Plan de recursos servirá como insumo para la toma de decisiones del Sistema General de Regalías y la discusión de su presupuesto.

CAPÍTULO III

Banco de Programas y Proyectos de Inversión

ARTÍCULO 73. *Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías.* Créase el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías y los de las entidades territoriales de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política. Todo proyecto de inversión que se presente para ser financiado con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías deberá estar debidamente viabilizado e inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías que administrará el Departamento Nacional de Planeación, o en los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema que administrarán las entidades territoriales.

PARÁGRAFO. El funcionamiento de estos Bancos de Programas y Proyectos de Inversión, así como el procedimiento de identificación de iniciativas, serán definidos por el reglamento que para tales efectos se expida.

CAPÍTULO IV

Presupuesto del Sistema General de Regalías

ARTÍCULO 74. *Presupuesto del Sistema General de Regalías.* El Presupuesto del Sistema General de Regalías estará compuesto por un Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías, un Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías, y unas disposiciones generales.

ARTÍCULO 75. *Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías.* El Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías contendrá la estimación de los ingresos que se esperan

recaudar durante una bianualidad como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la proyección de otras fuentes de financiamiento del Sistema, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante la bianualidad anterior. El Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías guardará consistencia con el Plan de recursos del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 76. *Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías.* El Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías, contendrá la totalidad de las autorizaciones de gasto para ser ejecutados durante una bianualidad. El Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías estará integrado por el Presupuesto de los órganos encargados de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, del funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y del funcionamiento del Sistema General de Regalías; el Presupuesto para las asignaciones a los Fondos y beneficiarios definidos por el artículo 361 de la Constitución Política y en la presente ley; y el Presupuesto de las Entidades Territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones y los demás órganos que la ley defina.

ARTÍCULO 77. *Apropiaciones.* En el presupuesto de gastos solo se podrán incluir autorizaciones de gasto que correspondan a:

- a) Las normas contenidas en la presente ley que organizan los órganos, entidades y fondos que forman parte del Sistema General de Regalías;
- b) Las destinadas a dar cumplimiento a los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías;
- c) Las participaciones de las entidades receptoras de asignaciones directas de regalías y compensaciones;
- d) Las destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en la presente ley;
- e) Créditos judicialmente reconocidos.

ARTÍCULO 78. *Presupuesto de los órganos del Sistema General de Regalías.* Los órganos a través de los cuales se adelanta la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, dispondrán de las apropiaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Cada uno de los órganos que integran el Sistema General de Regalías a que hace mención el inciso anterior, dispondrá de una sección presupuestal a través de la cual se incorporarán las apropiaciones para el ejercicio de las funciones que este ejerza en el marco del Sistema, acorde con la asignación adelantada por la Constitución y la presente ley.

Corresponderá al jefe del órgano respectivo o su delegado del nivel directivo, ordenar el gasto sobre las apropiaciones o autorizaciones de vigencias futuras en la respectiva sección presupuestal.

PARÁGRAFO. Los órganos que integran este presupuesto y que a su vez hagan parte del Presupuesto General de la Nación, dispondrán de un sistema de registro y contabilización independiente de los recursos del Sistema General de Regalías que se regirá por las disposiciones contenidas en la presente ley.

ARTÍCULO 79. *Presupuesto para las asignaciones a los fondos y beneficiarios.* El Presupuesto Bidual de Gastos del Sistema General de Regalías dispondrá de un capítulo a través del cual se incorporarán los recursos de cada uno de los fondos y beneficiarios definidos en el artículo 361 de la Constitución Política y desarrollados en la presente ley. Cada uno de los fondos y beneficiarios dispondrá de un subcapítulo que a su vez definirá, cuando así corresponda, la distribución de cada uno de ellos por departamentos que se identificarán a través de una sección presupuestal.

Este capítulo contará con un anexo en el cual se detallen los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 de la presente ley, y las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue, asignar los recursos en los términos del artículo 8° de la presente ley de conformidad con la designación del ejecutor adelantada por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. De igual forma ordenará la distribución de las asignaciones a los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación, de Ahorro y Estabilización y al ahorro pensional.

Cuando el Órgano Colegiado de Administración y Decisión designe como ejecutor de un proyecto de inversión a un órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, la ordenación de gasto sobre dichos recursos se adelantará con sujeción a lo dispuesto por el tercer inciso del artículo anterior.

ARTÍCULO 80. *Presupuesto de las entidades receptoras directas de regalías y compensaciones.* Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos como participación directa en las regalías y compensaciones, dispondrán de un capítulo en el cual se estimará su participación.

Dicho capítulo se desagregará por departamentos y dispondrá de un anexo en el cual se detalle la participación a nivel de entidad territorial.

Corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenar el giro de los recursos a cada entidad territorial, de conformidad con la reglamentación que para tales efectos expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. Las compensaciones que reciban las Corporaciones Autónomas Regionales se regirán por las normas previstas en la presente ley para las asignaciones directas.

ARTÍCULO 81. *Disposiciones generales.* A través de las disposiciones generales del Presupuesto del Sistema General de Regalías se definirán las normas tendientes a cumplir con los objetivos y fines del Sistema, estableciéndose reglas particulares para la bianualidad que el presupuesto cubija.

CAPÍTULO V

De la preparación y presentación del proyecto de presupuesto

ARTÍCULO 82. *Preparación.* Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía y según las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías, con fundamento en los demás componentes del Sistema y los principios presupuestales previstos en esta ley. Previo a su presentación al Congreso de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público someterá a consideración de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías, quien rendirá su concepto y formulará las recomendaciones que considere convenientes.

ARTÍCULO 83. *Presentación.* Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía presentarán, cada dos años, durante el primer día hábil del mes de octubre, el Proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías, de conformidad con las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

El respectivo Proyecto de ley dispondrá de una exposición de motivos en la que se resalten los principales aspectos, objetivos y metas que se esperan cumplir con el Presupuesto que se presenta a consideración del Congreso de la República.

CAPÍTULO VI

Del estudio y aprobación del proyecto de presupuesto

ARTÍCULO 84. *Trámite del proyecto.* Una vez presentado el Proyecto de Presupuesto por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, las comisiones terceras y cuartas del Senado y Cámara de Representantes, antes del 15 de octubre, podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 20 de octubre con las enmiendas correspondientes, cuando estas sean procedentes.

La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 5 de noviembre y las plenarias iniciarán su discusión a partir del 14 de noviembre del año en que se presente.

ARTÍCULO 85. *Sesiones conjuntas.* Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada cámara por separado.

Las demás Comisiones Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes podrán presentar, en el proceso de deliberación para primer debate, informes para su análisis y decisiones, según lo dispuesto por el inciso anterior.

ARTÍCULO 86. *Plenarias.* Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediatas.

ARTÍCULO 87. *Expedición del presupuesto.* Si el Congreso no aprobara el presupuesto del Sistema General de Regalías antes de la medianoche del 5 de diciembre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

En este evento, el Gobierno Nacional expedirá mediante Decreto el presupuesto del Sistema General de Regalías.

Lo anterior, operará también cuando la Corte Constitucional declare inexecutable la Ley aprobatoria del Presupuesto del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 88. *Comunicación del Gobierno con el Congreso.* El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias relacionadas con el Presupuesto del Sistema General de Regalías es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, solo el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá aprobar a nombre del Gobierno la modificación al Presupuesto del Sistema General de Regalías.

El Congreso de la República podrá formular modificaciones al Proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías, las cuales, de ser pertinentes, requerirán autorización por escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Los ajustes al anexo en el cual se detallan los proyectos de inversión para las asignaciones a los fondos y beneficiarios, a que hace referencia el artículo 79 de la presente ley, solo podrán adelantarse sobre proyectos de inversión viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías, previo aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público acompañará el trámite del Proyecto de ley en el Congreso de la República, brindando la información necesaria para su estudio y aprobación.

ARTÍCULO 89. *Presupuesto adicional.* El Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá presentar ante el Congreso de la República, cuando la proyección de ingresos del Sistema sea superior a los ya presupuestados, adiciones al Presupuesto del Sistema General de Regalías. La preparación del presupuesto adicional se sujetará, salvo los plazos allí definidos, a lo dispuesto en los artículos 82-88 de la presente ley.

CAPÍTULO VII

Ejecución del presupuesto

ARTÍCULO 90. *Disponibilidad de recursos.* El Gobierno Nacional mediante decreto establecerá las herramientas y mecanismos a través de los cuales se determinen los flujos de recursos del Presupuesto del Sistema General de Regalías y la disposición que de los mismos se tenga para la atención del gasto y el giro de recursos a las Entidades Territoriales receptoras de asignaciones directas.

ARTÍCULO 91. *Operaciones presupuestales.* En el evento en que el Ministerio de Minas y Energía evidencie una disminución en el recaudo de recursos del Sistema General de Regalías o una disminución sustantiva en sus proyecciones de ingresos contenidos en el Plan de recursos, previo concepto de la Comisión Rectora, el Gobierno Nacional podrá adelantar las reducciones y los aplazamientos correspondientes.

ARTÍCULO 92. *Sistemas de información integral.* El Sistema General de Regalías tendrá un sistema de información integral que permita disponer y dar a conocer los datos acerca de su funcionamiento, operación y estado financiero. El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías dispondrá de herramientas de información que optimicen los componentes del mismo, buscando su articulación con las demás funciones del Sistema y del control fiscal.

Para tales efectos, se podrá solicitar información a los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de conformidad con las disposiciones de la Comisión Rectora en las siguientes materias: métodos y procedimientos de información y de sistematización, lineamientos sobre registros presupuestales que deberán seguir los ordenadores de gasto y sobregiro a beneficiario final.

ARTÍCULO 93. *Ejecución presupuestal.* Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en bianualidades siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización de acuerdo con lo establecido en la presente ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Cuando en la ejecución de un contrato o convenio se determine que la provisión de un bien o servicio, o el cumplimiento de los requisitos de pago excedieran la bianualidad, estos se cancelarán con cargo a la disponibilidad inicial del presupuesto siguiente. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad que esto acarree al ordenador del gasto.

ARTÍCULO 94. *Vigencias futuras para órganos, fondos y beneficiarios del Sistema General de Regalías.* Para los recursos diferentes a las asignaciones directas, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten presupuestos de posteriores bianualidades, siempre y cuando las mismas atiendan a las proyecciones de ingresos contenidas en el Plan de recursos del Sistema General de Regalías, previa aprobación del Confis.

Las autorizaciones anteriormente referenciadas no podrán expedirse para periodos superiores a 4 bianualidades que deberá corresponder al plazo máximo de ejecución de los proyectos de inversión, ni exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del Plan de recursos para el respectivo fondo u órgano.

PARÁGRAFO. La asunción de compromisos en las que se prevea la provisión de bienes y servicios con afectación del Presupuesto del Sistema General de Regalías de posteriores bianualidades, deberán contar con la autorización de vigencias futuras para dar apertura al proceso de selección de contratistas.

CAPÍTULO IX **Otras disposiciones**

ARTÍCULO 95. *Excedentes de liquidez, rendimientos financieros y saldos no ejecutados.* La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá invertir los excedentes transitorios de liquidez de los recursos del Sistema General de Regalías que se presenten

entre el recaudo en la Cuenta Única del Sistema de Regalías y el giro de los mismos, en títulos de deuda pública de la Nación, en depósitos remunerados en el Banco de la República o en pagarés de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

El ejercicio de la anterior función de administración, se realizará teniendo en cuenta que las obligaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público son de medio y no de resultado, razón por la cual no implicará el otorgamiento de garantías de rentabilidad mínima sobre los recursos administrados.

Los rendimientos financieros obtenidos por la inversión o manejo de dichos recursos, desde su recaudo hasta su giro, forman parte del Sistema y se destinarán a las finalidades asignadas en la presente ley.

Los saldos no ejecutados de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías deben reintegrarse a la cuenta única del Sistema General de Regalías para ser presupuestadas a través de la misma asignación que le dio origen.

CAPÍTULO IX

Régimen presupuestal de las entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones

ARTÍCULO 96. *Incorporación de recursos.* Los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, una vez aprobado el proyecto respectivo y previa su ejecución.

ARTÍCULO 97. *Vigencias futuras para entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones.* La asunción de obligaciones con cargo a los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones que afecten presupuestos de posteriores bianualidades, requerirán para su asunción de la previa autorización proferida por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región a la que pertenezca o cubra la respectiva entidad territorial, según las reglas definidas por el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y las demás que regulen la materia. Conservando siempre la bianualidad característica de los recursos.

Las autorizaciones anteriormente referenciadas no podrán expedirse para periodos superiores a 4 bianualidades que deberá corresponder al plazo máximo de ejecución de los proyectos de inversión, ni exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del Plan de recursos para el respectivo fondo u órgano.

PARÁGRAFO. Las autorizaciones de que trata el presente artículo requerirán de la aprobación previa del Confis de la respectiva entidad territorial o el órgano que haga sus veces. Las vigencias futuras se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal de acuerdo con las normas vigentes.

ARTÍCULO 98. *Bancos de programas y proyectos de inversión.* Corresponde a las entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones poner en funcionamiento los bancos de programas y proyectos de inversión de conformidad con la reglamentación que para el efecto expedida el Gobierno Nacional.

TÍTULO VI SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN CAPÍTULO I

Responsables y sujetos del Sistema

ARTÍCULO 99. *Definición.* El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SM-SCE), es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías. Se desarrollará de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario; y de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.

Los principios de buen gobierno, gestión pública orientada a resultados, oportunidad, transparencia, participación y servicio al ciudadano, y lucha contra la corrupción, determinarán el ejercicio de las funciones asignadas a este Sistema.

ARTÍCULO 100. *Instancia de monitoreo, seguimiento, control y evaluación.* La administración del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación en los términos previstos en la presente ley, el cual coordinará la ejecución del mismo.

El Departamento Nacional de Planeación rendirá bianualmente un informe al Congreso de la República, sobre los resultados de las labores de monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

Sin perjuicio de las funciones que ejercen los órganos de control, se podrá contratar una auditoría externa para supervisar las labores de monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

Para este efecto se dará aplicación al mandato del inciso segundo del artículo 267 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 101. *Actores del Sistema.* Serán actores del SMSCE, en sus componentes o en algunos de ellos, según sea el caso, las entidades e instancias administradoras, beneficiarias y ejecutoras de los recursos del Sistema General de Regalías, sus ordenadores del gasto y representantes legales y el Ministerio de Minas y Energía o la entidad a quien este delegue la fiscalización.

ARTÍCULO 102. *Componentes del Sistema.* Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, el Sistema incluye los siguientes componentes:

1. **Monitoreo:** Consiste en la recolección, consolidación, análisis y verificación de la información correspondiente a la administración de los recursos del Sistema General de Regalías y su ejecución.

Los actores del Sistema son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información que se requiera, e implementar las acciones de mejora que sean pertinentes.

2. **Seguimiento:** Consiste en la verificación periódica y selectiva en forma directa de la ejecución y resultados de las inversiones financiadas con recursos del Sistema General de Regalías, en términos de eficacia, eficiencia, calidad y cumplimiento de los requisitos legales.

Para estos efectos se practicarán visitas de inspección y propiciará espacios de participación ciudadana para el control social.

3. **Control:** Consiste en la adopción de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias, para prevenir o corregir el uso inadecuado, ineficiente, ineficaz o sin el cumplimiento de los requisitos legales por los beneficiarios y ejecutores de los recursos del Sistema. Se adelantarán las actuaciones administrativas previstas en el procedimiento que para el efecto se establece en la presente ley.

Los resultados de las actividades de monitoreo, seguimiento, evaluación y control serán divulgados a la opinión pública en forma periódica.

4. **Evaluación:** Consiste en la valoración periódica y selectiva de la gestión y de los resultados obtenidos en la ejecución de las inversiones financiadas con recursos del Sistema General de Regalías, en términos de eficacia, eficiencia, calidad y el impacto de las mismas.

Lo anterior, sin perjuicio de la evaluación que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación conforme al artículo 343 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 103. *Financiación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.* Para el ejercicio de las actividades señaladas en este título se podrá disponer hasta del 1% de los recursos del Sistema General de Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías.

El Departamento Nacional de Planeación podrá celebrar los contratos requeridos para el correcto funcionamiento de este sistema, incluidos los proyectos de cooperación y asistencia técnica o utilizar los ya existentes, todos los cuales se ejecutarán de acuerdo con la normatividad que les sirvió de soporte.

ARTÍCULO 104. *Instrumentos de apoyo a la gestión.* Para prevenir la ocurrencia de situaciones inadecuadas, ineficientes, ineficaces o sin el cumplimiento de los requisitos legales en el uso de los recursos del Sistema General de Regalías, el Departamento Nacional de Planeación, podrá coordinar la unificación de información, entre otros mecanismos, de acuerdo con la normatividad vigente.

ARTÍCULO 105. *Incentivos.* Con el propósito de promover el buen gobierno en la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, se podrá establecer un esquema de incentivos, sustentado en la

eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos, para lo cual se tendrán en cuenta los resultados del monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

CAPÍTULO II

Del procedimiento preventivo, correctivo y sancionatorio

ARTÍCULO 106. *Normas aplicables.* Los aspectos del procedimiento administrativo no contemplados en esta ley, se regirán por el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) y, en su defecto, por el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones aquí señaladas.

ARTÍCULO 107. *Criterios de gradualidad.* Las medidas preventivas, correctivas y sancionatorias se graduarán atendiendo, además de las consideraciones expuestas en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la proporcionalidad, razonabilidad y el impacto social, económico o ambiental de la irregularidad.

DEL PROCEDIMIENTO PREVENTIVO

ARTÍCULO 108. *Objeto del procedimiento preventivo.* Se adelantará para evitar la ocurrencia de hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficaz, ineficiente o el incumplimiento de requisitos legales en el uso de los recursos de regalías, de conformidad con lo prescrito en la presente ley y al Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 109. *Causales para adelantar procedimiento preventivo.* Son causales para iniciar el procedimiento preventivo, las siguientes:

- a) No enviar, ni registrar información o hacerlo de manera incompleta, errónea o inconsistente, en los términos y plazos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación;
- b) No ejecutar las acciones de mejora derivadas del ejercicio de la función de monitoreo, seguimiento y evaluación;
- c) Ejecutar acciones que representen inminente peligro de uso inadecuado, ineficaz, ineficiente o con el incumplimiento de requisitos legales en el uso de los recursos de regalías.

ARTÍCULO 110. *Procedimiento preventivo.* El procedimiento preventivo, se someterá a las siguientes reglas:

- a) La autoridad competente debe solicitar, por escrito, en medio físico, facsímil o electrónico, explicaciones a la entidad ejecutora de los recursos del Sistema General de Regalías, por incurrir en las causales previstas en el artículo anterior;
- b) La entidad requerida tendrá un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la recepción de la solicitud, para rendir las explicaciones por escrito, en medio físico, facsímil o electrónico;

c) Si hubiere lugar a una medida preventiva, se impondrá mediante acto motivado, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término señalado en el literal anterior. Los recursos contra este acto proceden en el efecto devolutivo.

ARTÍCULO 111. *Medida preventiva.* Una vez proferida la medida preventiva impuesta, el Departamento Nacional de Planeación, ordenará a la entidad giradora realizar la suspensión preventiva de giros de los recursos, para la entidad beneficiaria o ejecutora objeto de la medida.

También se podrá iniciar procedimiento preventivo cuando medie solicitud motivada de un órgano de control, de la Fiscalía General de la Nación o de otra autoridad competente.

Del procedimiento correctivo y sancionatorio

ARTÍCULO 112. *Objeto del procedimiento correctivo y sancionatorio.* Este procedimiento busca la protección de los recursos del Sistema General de Regalías, mediante la imposición de medidas administrativas tendientes a corregir o sancionar los hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz e ilegal uso de estos recursos. Este procedimiento se adelantará respetando el debido proceso, con arreglo a lo prescrito en la presente ley.

ARTÍCULO 113. *Causales para adelantar el procedimiento correctivo y sancionatorio.* Se consideran causales de inadecuado, ineficiente, ineficaz e ilegal uso de los recursos del Sistema General de Regalías, las siguientes:

- a) Incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, previstas en la presente ley;
- b) Ejecutar con recursos del Sistema General de Regalías proyectos que no hayan sido aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión;
- c) Ejecutar recursos del Sistema General de Regalías en gastos de funcionamiento o en gastos o inversiones sin competencia legal, o que configuren auxilios o donaciones de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política;
- d) Incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión;
- e) Realizar con recursos del Sistema General de Regalías, inversiones financieras no permitidas o abstenerse de realizar las ordenadas legalmente;
- f) Renuencia de las entidades beneficiarias o ejecutoras de adoptar las acciones de mejora formuladas dentro del componente de monitoreo, seguimiento y evaluación a pesar de haber sido objeto de suspensión de giros como medida preventiva.

ARTÍCULO 114. *Suspensión cautelar de giros.* En cualquier etapa del procedimiento, se podrán suspender los giros de los recursos del Sistema General de Regalías, con el fin de protegerlos.

La suspensión cautelar del giro se adoptará mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual indicará la causal o causales en la que se incurrió, de conformidad con el artículo anterior, las razones por las cuales amerita la adopción de la correspondiente medida y su término, el cual podrá prorrogarse una sola vez, atendiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

El acto administrativo es de aplicación inmediata y contra este proceden los recursos de vía gubernativa que se concederán en el efecto devolutivo.

También se podrá ordenar la suspensión cautelar del giro cuando medie solicitud motivada de un órgano de control, de la Fiscalía General de la Nación o de otra autoridad competente.

Los rendimientos financieros sobre los recursos que se generen, pertenecen a la entidad territorial; igual situación se predicará de la suspensión preventiva prevista en el procedimiento preventivo.

ARTÍCULO 115. *Del procedimiento correctivo y sancionatorio.* Este procedimiento administrativo se regirá por lo dispuesto en el Capítulo III del Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La indagación preliminar tendrá una duración de hasta seis (6) meses y culminará con el archivo de las diligencias o la formulación de cargos.

ARTÍCULO 116. *Medidas correctivas.* Son medidas correctivas las siguientes:

a) Suspensión de giros: Cuando el Departamento Nacional de Planeación advierta la ocurrencia de alguna de las causales de este procedimiento, ordenará a la entidad giradora, la suspensión correctiva de giros de los recursos del Sistema General de Regalías para aquellas entidades beneficiarias o ejecutoras;

b) No aprobación de proyectos con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación: Cuando la entidad beneficiaria o ejecutora de un proyecto o varios proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías realice un uso inadecuado, ineficaz, ineficiente e ilegal de estos recursos, evidenciado en el curso de este procedimiento, los proyectos de dicha entidad que pretenda le sean financiados por los Fondos de Desarrollo Regional, de Compensación Regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación no serán considerados para su definición y aprobación, hasta tanto las causales que dieron origen a la medida sean corregidas.

El Departamento Nacional de Planeación adoptará la medida y la reportará al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para su aplicación, en virtud de la cual los proyectos de inversión presentados por la entidad territorial, sujeto de la medida, no se tendrán en cuenta para su definición y aprobación.

Así mismo, remitirá el respectivo informe cuando se subsanen las causales que le dieron origen a su imposición, para que los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de los fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación, sean considerados nuevamente para la definición y aprobación de proyectos.

ARTÍCULO 117. *Medidas sancionatorias.* Son medidas sancionatorias la desaprobación de proyecto con su consecuente devolución de recursos, la imposición de multas, la designación de gestor temporal de

asignaciones directas y de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

ARTÍCULO 118. *Desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de recursos.* Procederá siempre que la ejecución del proyecto se imposibilite por no ser viable técnica, jurídica, financiera o ambientalmente. Una vez adoptada la medida por el Departamento Nacional de Planeación, la comunicará al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para su aplicación.

En materia de las asignaciones directas, la entidad territorial, debe reorientar los recursos de proyecto objeto de esta medida a otro u otros proyectos que serán sometidos a consideración del Órgano Colegiado de Administración y Decisión e incorporados nuevamente a su presupuesto.

En materia de los proyectos aprobados por los Fondos, en el evento de haberse efectuado algún o algunos giros, se ordenará el reintegro del giro total o parcial de dichos recursos al cupo correspondiente que ese departamento tenga en ellos.

ARTÍCULO 119. *Multas.* Se impondrán en contra del representante legal de la entidad beneficiaria o ejecutores a favor del Sistema General de Regalías. Dichas multas se impondrán hasta por una suma equivalente a 100 smmlv, en concordancia con el artículo 117 de la presente ley.

ARTÍCULO 120. *Gestor temporal.* El Departamento Nacional de Planeación cuando adopte la presente medida dispondrá que las funciones de programación, administración y ejecución de las asignaciones directas que no hubieren sido comprometidas, sean asumidas por una persona natural o jurídica pública designada como gestor temporal, una vez quede ejecutoriado el respectivo acto administrativo.

Así mismo, ordenará la suspensión del giro de los recursos y por tanto la entidad sancionada debe proceder al aplazamiento de las apropiaciones financiadas con sus asignaciones directas provenientes del Sistema General de Regalías, que no hayan sido comprometidas. No obstante, la entidad beneficiaria o ejecutora sujeto de esta medida, para atender los compromisos adquiridos con anterioridad a su ejecutoria, podrá utilizar los recursos necesarios que se encuentren disponibles en la cuenta autorizada y solicitar el desembolso de los mismos.

Para el caso de los proyectos financiados con recursos de los Fondos, el Departamento Nacional de Planeación podrá designar como Gestor Temporal a cualquier persona natural o jurídica de derecho público, quien se encargará de culminar la ejecución de los proyectos que le fueron asignados, a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que imponga esta medida.

Tratándose de proyectos regionales presentados por más de una entidad territorial, cuando se designe como Gestor Temporal a una de las otras entidades territoriales que participaron en la presentación del proyecto, que no haya sido sujeto de una medida correctiva o sancionatoria con anterioridad, esta adelantará las acciones presupuestales, administrativas y contractuales a que haya lugar para asegurar su adecuada terminación, por esta designación no se recibirá ningún tipo de remuneración.

El Gestor Temporal desarrollará las siguientes funciones:

1. Atender las instrucciones que para el efecto imparta el Departamento Nacional de Planeación;
2. Formular y presentar los proyectos o continuar su ejecución, según sea el caso, susceptibles de financiar con estos recursos de acuerdo con los parámetros de la presente ley;
3. Supervisar la correcta ejecución de los mismos.

El gestor temporal se financiará con los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías y desarrollará las funciones durante el tiempo que se mantenga esta medida. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con su designación y operatividad. El Departamento Nacional de Planeación informará al Órgano Colegiado de Administración y Decisión la adopción de la medida.

En cualquier caso, el Departamento Nacional de Planeación informará al Órgano Colegiado de Administración y Decisión la adopción de la medida, para que este designe al correspondiente gestor temporal, dentro de los dos meses siguientes a su comunicación, cumplido este término y de no implementarse la decisión, le corresponderá al Departamento Nacional de Planeación proceder a su designación.

Para que una persona natural pueda ser designada como gestor temporal, debe acreditar los siguientes requisitos: Título universitario, experiencia acreditada relacionada en el sector público por el desempeño de funciones del nivel directivo, y en el sector privado en temas relacionados con el manejo de asuntos públicos, como mínimo de diez años; no haber sido sancionado por órgano de control o por autoridad judicial. La persona designada desempeñará transitoriamente funciones públicas, razón por la cual estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

CAPÍTULO III

Disposiciones comunes a los procedimientos

ARTÍCULO 121. *Reserva.* A las actuaciones del Departamento Nacional de Planeación, no se podrá oponer reserva, sin embargo, los documentos que se obtengan seguirán amparados por la reserva que la Constitución y la ley establezcan respecto de ellos. Quienes tengan acceso al expediente respectivo están obligados a guardar la reserva aplicable sobre los documentos que allí reposen.

Las actuaciones que se surtan dentro de los procesos correctivos o sancionatorios que se adelanten, tendrán el carácter de reservadas frente a terceros. Pero las medidas correctivas y sancionatorias no serán objeto de reserva una vez notificadas.

ARTÍCULO 122. *De los efectos de la suspensión de giros de asignaciones directas de regalías.* Cuando se suspenda el giro de los recursos del Sistema General de Regalías, el representante legal de la entidad beneficiaria debe proceder a aplazar la ejecución de las apropiaciones financiadas con esta fuente y los saldos en cuenta relacionados con este.

La medida descrita en el inciso anterior, debe adoptarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación de la suspensión y se mantendrá hasta que la misma sea levantada. La omisión

del aplazamiento de las apropiaciones generará las consecuencias fiscales, disciplinarias, penales y civiles previstas en las normas vigentes.

ARTÍCULO 123. *Levantamiento de la medida de suspensión de giros.* La medida de suspensión de giros, se levantará cuando la entidad beneficiaria haya superado la situación de inadecuada, ineficiente, ineficaz o ilegal administración y ejecución de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, verificados por el Departamento Nacional de Planeación.

La forma en que se entienden superadas las situaciones de inadecuada, ineficiente, ineficaz o ilegal administración y ejecución de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de regalías, será reglamentada por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 124. *Condiciones especiales de seguimiento y giro.* Cuando una entidad beneficiaria o ejecutora de recursos del Sistema General de Regalías, sea sujeta de la medida de suspensión preventiva por la causal prevista en el artículo 109 literal c), medidas correctivas o de la sancionatoria de gestor temporal, podrá solicitar al Departamento Nacional de Planeación, la adopción de condiciones especiales de seguimiento y giro, para la ejecución de proyectos de inversión con estos recursos.

Para que procedan estas condiciones, la entidad ejecutora o beneficiaria, debe presentar un plan de acción con las estrategias, mecanismos, y ajustes que permitan subsanar las causales que dieron origen a las medidas previstas en el inciso anterior de que trata la presente ley.

Aprobada la solicitud de condiciones especiales de seguimiento y giro por el Departamento Nacional de Planeación, este autorizará el desaplazamiento de apropiaciones para aquellas apropiaciones presupuestales que financien tales proyectos.

ARTÍCULO 125. *Cambio de autoridad.* Al presentarse cambio del representante legal de la entidad beneficiaria de recursos del Sistema General de Regalías por cualquier causa constitucional o legal, y que se encuentre sujeta a la medida de suspensión preventiva o correctiva de giros, la nueva autoridad será convocada por la instancia del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, para que dentro de los seis meses siguientes a su posesión, se evalúe la continuidad de la medida adoptada. Una vez realizada la evaluación, la entidad podrá someterse a condiciones especiales de seguimiento y giro de que trata el artículo anterior.

PARÁGRAFO 1°. Las medidas correctivas y sancionatorias establecidas en la presente ley, se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones administrativas, civiles y penales a que haya lugar, en lo referente a temas contractuales y presupuestales.

PARÁGRAFO 2°. Cuando se detecten presuntas irregularidades en desarrollo de la labor de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, relacionadas con la ausencia de procedimientos de selección en la contratación, incumplimiento de procedimientos presupuestales o de contabilidad pública en la utilización de los recursos de regalías o de recursos de los Fondos, estas actuaciones se reportarán a las entidades de control y a la Fiscalía General de la Nación, según corresponda.

ARTÍCULO 126. *Caducidad y prescripción.* La facultad para imponer medidas de control caduca a los cinco (5) años de la comisión de la presunta irregularidad, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción o la ejecución.

Dicho acto es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición.

Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Las multas ordenadas por acto administrativo prescribirán al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la misma, y su cobro coactivo se regirá por las reglas previstas en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por el procedimiento administrativo coactivo previsto en el Estatuto Tributario y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

ARTÍCULO 127. *Trámite de quejas.* Solo se tramitarán las noticias, quejas o denuncias de hechos o situaciones que pudieran llegar a constituir hechos u omisiones de inadecuado, ineficaz, ineficiente, o ilegal uso de los recursos del Sistema General de Regalías provenientes de los órganos de control, de la ciudadanía o de otras fuentes de información, cuando aquellas se refieran a los sujetos de control que hayan sido seleccionados para seguimiento o respecto de los cuales se esté ejecutando una medida de control. En caso contrario, tales noticias, quejas o denuncias, les serán remitidas a los organismos de control correspondientes.

ARTÍCULO 128. *Obligaciones a favor del Sistema General de Regalías.* Las entidades recaudadoras de las participaciones correspondientes a regalías y compensaciones a que se refiere esta ley, descontarán a las entidades territoriales beneficiarias, los saldos a favor del Sistema General de Regalías. Para estos efectos, el Departamento Nacional de Planeación, informará a las entidades recaudadoras los saldos a descontar y la periodicidad de dichos descuentos que serán puestos en consideración de los representantes legales de las entidades ejecutoras.

TÍTULO VII DE LA LIQUIDACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

ARTÍCULO 129. *Supresión del Fondo Nacional de Regalías.* En desarrollo del mandato previsto en el párrafo primero transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo 05 de 2011, el Fondo Nacional de Regalías queda suprimido a partir del 1° de enero de 2012. En consecuencia, este Fondo entrará en liquidación con la denominación de "Fondo Nacional de Regalías, en liquidación".

Para estos efectos, la liquidación del Fondo Nacional de Regalías, se regirá por las disposiciones de la Ley 489 de 1998, el Decreto-ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006.

TÍTULO VIII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 130. *Gravámenes.* Los recursos del Sistema General de Regalías y los gastos que realicen las entidades territoriales así como los ejecutores de los proyectos de inversión con cargo a tales recursos, están exentos del gravamen a los movimientos financieros y estos recursos no son constitutivos de renta.

ARTÍCULO 131. *Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.* El impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol, será cedido a las entidades territoriales.

Este se cobrará por trimestres vencidos y estará a cargo del propietario del crudo o del gas, según sea el caso. El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos en proporción al volumen y al kilometraje.

El recaudo y pago de este impuesto será realizado por los operadores de los mencionados ductos, observando los criterios generales que establezca el Ministerio de Minas y Energía para llevar a cabo dichas labores.

Las entidades beneficiarias de los recursos de impuesto de transporte ejecutarán los recursos provenientes del impuesto de transporte, en proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo con estricta sujeción al régimen de contratación vigente y aplicable, respetando los principios de publicidad, transparencia y selección objetiva.

PARÁGRAFO. El impuesto de transporte de aquellos tramos de oleoductos y gasoductos que atraviesen únicamente la jurisdicción de municipios productores de hidrocarburos, será distribuido entre los municipios no productores de hidrocarburos del mismo departamento cuyas jurisdicciones sean atravesadas por otros tramos de oleoductos o gasoductos, en proporción a su longitud.

En caso de que el tramo de oleoducto o gasoducto se encuentre en jurisdicción de dos o más departamentos, el impuesto de transporte obtenido se distribuirá en proporción a la longitud de los ductos que atraviesen la jurisdicción de los municipios no productores de hidrocarburos de dichos departamentos.

Si en los respectivos departamentos no existen otros tramos de oleoductos o gasoductos, el impuesto de transporte será distribuido, de manera igualitaria, entre los municipios no productores de hidrocarburos de estos departamentos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos que se encuentren a título de depósito en el Fondo Nacional de Regalías, a la fecha de expedición de la presente ley, producto de las liquidaciones del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos que atraviesan jurisdicciones únicamente de municipios productores de hidrocarburos, se deberán distribuir según lo expresado en el párrafo precedente.

ARTÍCULO 132. *Exportación de minerales, productos o subproductos.* Quien pretenda realizar una exportación de cualquier mineral, productos o subproductos mineros, deberá acreditar previamente ante la

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el pago de la correspondiente regalía ante el ente designado para tal fin.

ARTÍCULO 133. *Contrapartida.* Las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones provenientes del Sistema General de Regalías podrán generar los recursos de contrapartida con rentas propias o mediante la obtención de préstamos bajo las reglas ordinarias que regulan la celebración de operaciones de crédito público. Las entidades a que hace referencia el Capítulo IV del Título IV de la presente ley podrán cubrir operaciones de crédito público con las asignaciones directas de que sean beneficiarias. Lo anterior, en cumplimiento de los requisitos previstos en las normas de endeudamiento y de disciplina fiscal vigentes.

ARTÍCULO 134. *Normas orgánicas.* Los artículos 33 y 34, y 60 a 98 de la presente ley son normas orgánicas de presupuesto.

TÍTULO IX DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTÍCULO 135. *Ejercicio de funciones.* Las actuales funciones asignadas al Departamento Nacional de Planeación, en materia de control y vigilancia a los recursos de regalías y compensaciones, en las normas vigentes a 31 de diciembre de 2011 las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicione, respecto de las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías y de las regalías y compensaciones, se continuarán ejerciendo por dicho Departamento, única y exclusivamente en relación con las asignaciones realizadas a 31 de diciembre de 2011, y con las regalías y compensaciones causadas en favor de los beneficiarios a la misma fecha.

Para el desarrollo de la labor a que se refiere el presente artículo, el Departamento Nacional de Planeación dispondrá de los recursos causados y no comprometidos a 31 de diciembre de 2011 a que se refieren el párrafo 4° del artículo 25 de la Ley 756 de 2002 y el artículo 23 del Decreto 416 de 2007, así como los que se requieran del Portafolio del Fondo Nacional de Regalías, en liquidación o del Presupuesto General de la Nación.

Para la terminación de las labores de control y vigilancia a los recursos de regalías y compensaciones comprometidos hasta el cierre de la vigencia de 2011, así como a los proyectos de inversión financiados con asignaciones del Fondo Nacional de Regalías y con recursos entregados a este en administración, aprobados o que se aprueben hasta el 31 de diciembre de 2011 a la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, continuarán rigiendo los Proyectos de Cooperación y Asistencia Técnica, suscritos para el efecto, los cuales se ejecutarán de acuerdo con la normatividad que les sirvió de soporte.

PARÁGRAFO 1°. Las decisiones que se tomen de manera preventiva como consecuencia de las labores de control y vigilancia solo se remitirán a los órganos de control y a la Fiscalía General de la Nación, si fuere el caso, así como a las demás instancias a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 2°. El Ministerio de Minas y Energía o a quien este delegue efectuará la liquidación, recaudo, distribución y giro de las regalías y compensaciones causadas antes de la entrada en vigencia del Sistema

General de Regalías de acuerdo con la normativa vigente en ese momento la cual lo continuará estando para este efecto.

ARTÍCULO 136. *Destinación de los recursos administrados por el Fondo Nacional de Regalías por disposición legal.* Los recursos administrados en el Fondo Nacional de Regalías por mandato legal descritos a continuación, tendrán la destinación prevista en el presente artículo, así:

1. Los correspondientes al desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP); para pago de la deuda de las entidades territoriales previsto en el artículo 133 de la Ley 633 de 2000 y a los que se refiere el artículo 13 de la Ley 781 de 2002.

a) Si a la fecha de expedición de la presente ley no se encuentran comprometidos por no haber sido objeto de asignaciones por el Consejo Asesor de Regalías, con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, perderán la destinación prevista en las normas citadas y acrecentarán el saldo de portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación;

b) Los recursos que correspondan a las entidades territoriales ahorradoras en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), por no haber sido objeto de asignaciones por el Consejo Asesor de Regalías serán distribuidos a las cuentas únicas autorizadas para la recepción de regalías y compensaciones de las entidades territoriales correspondientes.

2. Los correspondientes al desahorro previsto para el pago de deuda eléctrica de las entidades territoriales de que trata la Ley 859 de 2003 a la fecha de expedición de la presente ley, perderán la destinación prevista en dicha Ley y acrecentarán el saldo de portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías en liquidación.

3. Los correspondientes al desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) previsto para el pago de cartera hospitalaria de que trata el artículo 45 de la Ley 1151 de 2007, y el artículo 90 de la Ley 1365 de 2009, que no hayan sido comprometidos, acrecentarán el saldo de portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías en liquidación y las cuentas en el FAEP de las entidades ahorradoras.

4. Los recursos de escalonamiento a que se refieren los artículos 49 a 55 de la Ley 141 de 1994, causados con anterioridad a la fecha de expedición de la presente ley, independientemente de la fecha de su recaudo, pertenecerán a las entidades beneficiarias previstas en las normas mencionadas.

Los recursos no afectos a proyectos específicos aprobados por el Consejo Asesor de Regalías, serán distribuidos de conformidad con las disposiciones que reglamenta dicha distribución. Una vez distribuidos, dichos recursos serán transferidos a las cuentas únicas de las entidades beneficiarias autorizadas para la recepción de regalías y compensaciones.

5. Los recursos de los Fondos de Córdoba y Sucre de que trataba el párrafo primero del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 que se encuentran distribuidos a las diferentes entidades territoriales de dichos departamentos, serán girados a las cuentas únicas autorizadas para la recepción de regalías y compensaciones.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales anteriores, los recursos asignados conforme a leyes anteriores a la expedición de la presente ley, distintos de las asignaciones directas que percibían las entidades territoriales y que no estén respaldando proyectos de inversión en ejecución a la entrada en vigencia de la presente ley, acrecentarán el saldo de portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías en liquidación.

ARTÍCULO 137. *Ahorro del Fondo Nacional de Regalías en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.* Los recursos correspondientes al saldo del ahorro del Fondo Nacional de Regalías en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera a que se refiere la Ley 209 de 1995 que quedasen disponibles a la fecha de expedición de la presente ley, acrecentarán el saldo de portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías, en liquidación.

ARTÍCULO 138. *Saldos del portafolio del Fondo Nacional de Regalías comprometidos, pendientes de giro.* Los recursos del portafolio del Fondo Nacional de Regalías a que se refieren los artículos 57, 58 y 65 de la Ley 1365 de 2009, artículos 57, 64, 86, 88, 90 de la Ley 1420 de 2010, debidamente comprometidos y que se encuentren pendientes de giro a la fecha de expedición de la presente ley, serán girados a la cuenta única nacional de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que se refiere el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administrador del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, en su oportunidad, situará dichos recursos a las entidades ejecutoras de los mismos una vez se cumplan los requisitos previstos en la reglamentación vigente al momento de su aprobación.

Los recursos a que se refiere el presente artículo no comprometidos a la fecha de expedición de esta ley, perderán la destinación originalmente asignada y acrecentarán el saldo del portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías, en liquidación.

ARTÍCULO 139. *Destinación de los saldos del portafolio del Fondo Nacional de Regalías a la fecha de expedición de la presente ley.* El saldo del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, integrado por sus propios recursos y los administrados, disponible después de aplicar las normas precedentes, y una vez descontados los recursos necesarios para atender el giro de las asignaciones a proyectos previamente aprobados, se destinará prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal del 2010-2011.

Igual destinación tendrán los recursos no ejecutados o los de las recuperaciones efectuadas durante la labor a la que se refiere el artículo 135 de la presente ley.

PARÁGRAFO. En la reconstrucción de la infraestructura vial del país, tendrán prioridad las vías terciarias y las obras de mitigación y prevención de riesgo de las cuencas hidrográficas.

ARTÍCULO 140. *Cierre de proyectos de inversión.* Corresponde a las entidades ejecutoras de proyectos financiados con asignaciones del Fondo Nacional de Regalías o en depósito en el mismo, que a la fecha de supresión del FNR superen el 90% de ejecución física y financiera, suministrar la información necesaria para proceder al cierre de los mismos en el estado en que se encuentren, dentro de los seis meses siguientes al requerimiento efectuado por el Departamento Nacional de Planeación. En el evento en que las

entidades ejecutoras no suministren la información requerida dentro del plazo señalado, el Departamento Nacional de Planeación procederá al cierre de los respectivos proyectos, y el liquidador del FNR expedirá el acto administrativo correspondiente; sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar por las entidades ejecutoras.

Si en la liquidación de estos proyectos se establecen saldos a favor de las entidades ejecutoras, el Departamento Nacional de Planeación girará los recursos correspondientes a las cuentas autorizadas, y en caso de determinar saldos a favor del FNR, serán descontados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del artículo 361 de la Constitución Política. Para estos efectos el Fondo Nacional de Regalías, en liquidación informará a las entidades recaudadoras los saldos a descontar y la periodicidad de dichos descuentos que serán puestos en consideración de los representantes legales de las entidades ejecutoras.

Las entidades ejecutoras de los proyectos y el Departamento Nacional de Planeación realizarán los ajustes presupuestales y contables necesarios.

ARTÍCULO 141. *Ajustes de proyectos de inversión.* Los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías o en depósito en el mismo, en ejecución al momento de la liquidación del mismo, se podrán ajustar. En el caso de requerir recursos adicionales, el Fondo Nacional de Regalías en liquidación no podrá aportar dichos recursos.

ARTÍCULO 142. *Pérdida de fuerza ejecutoria de las asignaciones.* Los proyectos de inversión financiados con asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con recursos que este administra, correspondientes a vigencias fiscales anteriores a 2009 inclusive, que a la fecha de la liquidación de dicho Fondo cuenten con una ejecución física inferior al 40% o que no registren giros de recursos en los últimos 24 meses, deben terminar de ejecutarse a más tardar al año siguiente de la entrada en vigencia de la presente ley, de lo contrario, la aprobación de las asignaciones correspondientes perderá efecto y, en consecuencia, la respectiva entidad ejecutora debe reintegrar los recursos que se le hayan girado junto con los rendimientos financieros al Fondo Nacional de Regalías en liquidación.

Las asignaciones efectuadas a proyectos de inversión con recursos del Fondo Nacional de Regalías o en depósito en el mismo, que no hayan sido giradas a los ejecutores tres (3) meses antes de la fecha prevista para la terminación de la labor de control y vigilancia, perderán efecto y, en consecuencia, se extinguirá la obligación de giro y el Departamento Nacional de Planeación procederá al cierre de los respectivos proyectos. Los recursos no girados harán parte del Fondo Nacional de Regalías, en liquidación.

En todo caso, la entidad ejecutora debe garantizar la culminación de los proyectos, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO. Para efectos del inciso anterior el Departamento Nacional de Planeación revisará el avance de los mismos para efectos del cierre. Los saldos se trasladarán al patrimonio autónomo de remanentes de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías.

ARTÍCULO 143. *Responsabilidad de los ejecutores.* Las entidades ejecutoras serán responsables de la dirección y manejo de la actividad contractual, así como del correcto uso y ejecución de los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías. Cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de sus actuaciones o de las de sus subcontratistas o dependientes, serán de su exclusiva responsabilidad.

ARTÍCULO 144. *Financiación de otros compromisos a 31 de diciembre de 2011.* Los saldos de los recursos de regalías y compensaciones sin comprometer a 31 de diciembre de 2011, los causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011, así como los retenidos con ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia asignadas al Departamento Nacional de Planeación, se destinarán a atender el pago de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011, incluidas las vigencias futuras asumidas con el lleno de los requisitos legales. Estos compromisos deben estar debidamente certificados por el representante legal de la entidad territorial.

Si dichos recursos fueran insuficientes para cubrir los compromisos adquiridos, las entidades beneficiarias utilizarán los siguientes recursos:

1. A los que hace referencia el artículo 136 de la presente ley, salvo en lo relacionado con el Fondo Nacional de Regalías.
2. Los saldos disponibles a su favor, en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).
3. Los recursos del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.
4. Las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del artículo 361 de la Constitución Política.

De mantenerse algún faltante, las entidades beneficiarias podrán decidir si dichos compromisos se asumen con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional.

Si se llegaren a presentar saldos de recursos disponibles, luego de surtir lo previsto en el inciso primero de este artículo, las entidades beneficiarias los destinarán a la financiación de proyectos de inversión prioritarios incluidos en sus planes de desarrollo, previa incorporación en sus respectivos presupuestos.

El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación hará seguimiento a estos recursos.

ARTÍCULO 145. *Coberturas en educación y salud de las entidades territoriales productoras.* Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 146. *Entidades con recursos de regalías suspendidos.* Aquellas entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren con medida de suspensión preventiva o correctiva con ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia asignadas al Departamento Nacional de Planeación, contarán con seis (6) meses para superar las causales de la suspensión. En su defecto, serán sometidas a condiciones especiales de seguimiento y giro, de acuerdo con los criterios que el Gobierno establezca en el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías, hasta cuando se supere la condición que generó la suspensión o se ejecute la totalidad de estos recursos.

La suspensión preventiva por no envío de información podrá superarse con la acreditación de la información que generó la suspensión o con certificación de su inexistencia soportada en las gestiones adelantadas ante las entidades a las que se pudo haber enviado la información requerida, expedida por el representante legal de la Entidad Territorial.

PARÁGRAFO 1°. Los recursos disponibles de estas entidades beneficiarias, luego de surtir lo previsto en el inciso primero del artículo 144, se destinarán a la financiación de proyectos de inversión incluidos en sus planes de desarrollo.

PARÁGRAFO 2°. Para las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren suspendidas con condiciones especiales de seguimiento y giro establecidas en el artículo 40 de la Ley 1393 de 2010, el Departamento Nacional de Planeación autorizará al recaudador el giro a la entidad beneficiaria, de los proyectos de inversión pendientes de autorización de desembolso, previo cumplimiento de las normas y procedimientos aplicables en la vigencia en que se asumieron los respectivos compromisos.

ARTÍCULO 147. *Continuidad de medidas.* El Departamento Nacional de Planeación continuará hasta su culminación, los procedimientos que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley se encuentren en curso, aplicando el procedimiento vigente en el momento de su inicio, para lo cual informará al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación la relación de dichos procedimientos con el fin de evitar duplicidades en el proceso de transición.

Las decisiones que se tomen solo se remitirán a los órganos de control y a la Fiscalía General de la Nación, si ello fuere necesario.

ARTÍCULO 148. *Fenecimiento de derechos.* Para efectos de lo previsto en este artículo, se podrán fenecer mediante acto motivado, las obligaciones de pago a cargo de las entidades ejecutoras de asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, registradas a favor de dicho Fondo, durante la etapa de liquidación del mismo, cuando evaluada y establecida la relación costo-beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de cobro que el monto a recuperar.

ARTÍCULO 149. *Obligaciones a favor del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación.* Las entidades recaudadoras de las participaciones correspondientes a regalías y compensaciones a que se refiere esta ley, descontarán a las entidades territoriales beneficiarias, los saldos a favor del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación. Para estos efectos, el Departamento Nacional de Planeación, informará a las entidades recaudadoras los saldos a descontar y la periodicidad de dichos descuentos que serán puestos en consideración de los representantes legales de las entidades ejecutoras.

ARTÍCULO 150. *Régimen del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.* El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera continuará vigente, así como las normas que lo regulen en lo pertinente, hasta agotar los recursos incorporados en él.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades ahorradoras en este Fondo podrán desahorrar anualmente, en proporciones iguales y por el término de ocho (8) años los recursos que les correspondan en dicho fondo hasta desahorrar el ciento por ciento (100%) y no estarán obligados a realizar ahorros en dichos fondos.

ARTÍCULO 151. *Recursos acumulados.* Los recursos acumulados en los Fondos de Fomento al Carbón y Metales Preciosos, existentes a la entrada en vigencia de la presente ley, serán destinados preferentemente al desarrollo de proyectos que permitan mejorar la productividad y seguridad minera en la pequeña y mediana minería. El Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este designe, establecerá los parámetros que se tendrán en cuenta para la destinación de estos recursos.

ARTÍCULO 152. *Vigilancia y control fiscales.* En desarrollo de sus funciones constitucionales, la Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia y el control fiscales sobre los recursos del Sistema General de Regalías. Con el fin de alcanzar una mayor eficacia de esta función, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación incorporará las metodologías y procedimientos que se requieran para proveer información pertinente a la Contraloría General de la República, en los términos que señale el reglamento.

PARÁGRAFO 1°. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término hasta de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para crear los empleos en la Contraloría General de la República que sean necesarios para fortalecer la labor de vigilancia y el control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO 2°. Para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de que trata el presente artículo, los gastos que se generen en virtud de lo previsto en el parágrafo anterior y de los contratos que se celebren para el fortalecimiento institucional de la Contraloría General destinado a la correcta vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías, se financiarán exclusivamente con cargo a los recursos previstos en el artículo 103 de la presente ley.

ARTÍCULO 153. *Diferendos limítrofes.* Aquellos recursos provenientes de las regalías, compensaciones y del impuesto de transporte, que a la fecha de expedición de la presente ley no se hayan distribuido, generados en explotaciones ubicadas en zonas respecto de las cuales no se ha definido la jurisdicción de la entidad territorial a la que pertenecen, podrán destinarse a financiar los proyectos que en conjunto y concertadamente presenten las entidades involucradas en el diferendo del límite territorial. Tales recursos deben incluirse en el presupuesto del Sistema General de Regalías, no harán unidad de caja con los demás recursos de este sistema y se ejecutarán de conformidad con las normas presupuestales del mismo. El correspondiente órgano colegiado que defina y apruebe el proyecto, también designará la entidad pública ejecutora del mismo en los términos del artículo 6° de la presente ley. En todo caso, esto no se entenderá como una resolución de los diferendos de límites territoriales, los cuales se seguirán rigiendo por las normas vigentes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, el Ministerio de Minas y Energía certificará los montos de los recursos retenidos con ocasión de los diferendos de límites territoriales.

ARTÍCULO 154. *Municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique.* En desarrollo del artículo 331 de la Constitución Política, se asignará el 0.5% de los ingresos del Sistema General de Regalías para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique. Estos recursos serán canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

Para estos efectos, el presupuesto del Sistema General de Regalías deberá acompañarse de un anexo indicativo en el que se presenten los proyectos de inversión de que trata el inciso anterior.

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, semestralmente presentará a la subcomisión de la Comisión Quinta de Cámara y Senado que se integre para el efecto, un informe detallado sobre los proyectos a ejecutar y los que se encuentren en ejecución o se hayan ejecutado.

ARTÍCULO 155. *Impacto regional.* Entiéndase por proyecto de impacto regional aquel que incida en más de un departamento de los que integren una región o diferentes regiones, así como el que beneficie a un conjunto significativo de municipios de un mismo departamento, y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de los mismos.

ARTÍCULO 156. *Régimen de transición para otros recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011.* Los recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011, correspondientes al margen de comercialización incluidos en el rubro de recaudos a favor de terceros de la Agencia Nacional de Hidrocarburos se destinarán, 50% a la Nación; 35% a las entidades beneficiarias de regalías directas en materia de hidrocarburos a la fecha de expedición de la presente ley; 10% red vial terciaria y 5% con destino al Programa de Normalización de Redes Eléctricas y al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

Los recursos que en virtud de este artículo se destinen a las entidades productoras, se asignarán en proporción a su participación del promedio total de las regalías directas giradas durante el periodo comprendido entre 2007 y 2010.

ARTÍCULO 157. *Régimen de transición para regalías y compensaciones causadas a 31 de diciembre de 2011.* Las regalías y compensaciones causadas a 31 de diciembre de 2011, así como el ajuste definitivo del cuarto trimestre de 2011, se recaudarán, liquidarán y distribuirán conforme a lo establecido en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, en lo pertinente.

ARTÍCULO 158. *Periodo de transición para proyectos.* Durante el año 2012 por ser un periodo de transición se contará con la oportunidad para inscribir los proyectos susceptibles de ser financiados con cargo al Sistema General de Regalías en los bancos de programas y proyectos del mismo sistema. Estos proyectos, tendrán prioridad y prevalencia sobre aquellos que solo de manera indicativa componen el anexo del decreto de presupuesto expedido por el Gobierno.

Lo anterior, sin perjuicio de que una vez vencido dicho plazo puedan formular y presentar nuevos proyectos.

ARTÍCULO 159. Órganos colegiados de administración y decisión por regiones. Los órganos colegiados de administración y decisión que se conforman por regiones estarán constituidos por todos los gobernadores que la componen, dos alcaldes por cada uno de sus departamentos y un alcalde adicional elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos de la región. También serán miembros cuatro (4) Ministros o sus delegados, uno de los cuales será el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. Los gobernadores serán miembros permanentes por la totalidad de su periodo de gobierno y los alcaldes por el término de un año. Los alcaldes que representarán cada departamento serán elegidos por el sistema del cuociente electoral.

ARTÍCULO 160. Vigencia y derogatorias. Durante el lapso en el que el Departamento Nacional de Planeación ejerza las funciones de que trata el artículo 135 de la presente ley, y solamente para este fin, continuarán vigentes en lo pertinente las normas que regulaban el régimen de regalías, y las que por disposición expresa de la presente ley continúen vigentes.

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 19, 20, 21 excepto el párrafo primero; el artículo 22 excepto el párrafo; los artículos 24, 25 y el párrafo del artículo 26 de la Ley 141 de 1994; los artículos 8° y 9° de la Ley 756 de 2002 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y cúmplase

Dada en Bogotá, D.C., a los 17 de mayo de 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de Minas y Energía,
Mauricio Cárdenas Santa María.

El Director del Departamento Nacional de Planeación,
Mauricio Santa María Salamanca.

Prosperidad para todos

Memoria de

Hacienda

2011
2012

Política **fiscal**
para la
equidad

Visítenos en nuestro nuevo sitio web:
www.minhacienda.gov.co