

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY Nos. 304/2013 (CÁMARA) y 252/2013 (SENADO) "POR LA CUAL SE EFECTÚAN UNAS MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2013"

Doctores

JUAN FELIPE LEMOS URIBE

Presidente Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate en la Honorable Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Nos. 304/2013 (Cámara) y 252/2013 (Senado) "Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2013".

El pasado 8 de mayo, el Gobierno nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas, puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley mediante el cual se proponen unas modificaciones que incrementan el presupuesto general de la Nación (PGN) de 2013 en cerca de \$3,5 billones. Sin embargo, como lo ha explicado el ministro Cárdenas, por las características con que se han diseñado las operaciones presupuestales, el efecto sobre el balance fiscal estimado en la revisión del Plan Financiero incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2012 (MFMP 2012) será nulo, razón por la cual, para 2013 se mantiene la meta de déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) del -2,4% del PIB, prevista en dicho documento.

Así mismo, con fecha 9 de mayo de 2013, el Gobierno nacional en aplicación del artículo 163 de la Constitución Política y de los artículos 169 numeral 2 y 191 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, solicitó a esta Corporación trámite de urgencia y deliberación conjunta de las correspondientes comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes a efectos de dar primer debate al proyecto.

Las comisiones económicas abocaron el estudio detallado del proyecto de ley. Como resultado del análisis se formularon algunos reparos por parte de los ponentes y de las comisiones, las cuales fueron acogidas por el Gobierno nacional. En sesión conjunta de las comisiones económicas constitucionales el proyecto en mención, incluyendo algunas modificaciones propuestas, se aprobó en primer debate el pasado 30 de mayo. A continuación se informa a los Honorables congresistas sobre los objetivos y características principales del proyecto de ley, como fue aprobado en comisiones.

OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presentado a la consideración del legislativo por el Gobierno nacional y aprobado, con algunas modificaciones, en primer debate, persigue varios objetivos, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. adecuar la estructura del presupuesto general de la Nación a algunas novedades surgidas de la reciente reforma tributaria, Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012;
2. cumplir los acuerdos establecidos a comienzos del mes de marzo con los productores cafeteros para apoyar financieramente la caficultura nacional;
3. financiar la ejecución de proyectos en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE, que el Gobierno nacional ha puesto en marcha recientemente;
4. incluir algunas operaciones que se consideran necesarias para la correcta ejecución del presupuesto de algunas entidades, y
5. Fortalecer la financiación de las vías terciarias del país para mejorar la transitabilidad en las regiones, que permita el transporte de productos y personas.

A continuación se presentan algunas de las características más importantes de la propuesta de modificación al PGN de 2013:

1. **Adecuar la estructura del presupuesto a la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012.** Durante la primera parte de esta legislatura los congresistas abordamos la propuesta de reforma tributaria estructural presentada por el Gobierno nacional, la cual, después de un amplio debate, se aprobó mediante la Ley 1607 de 2012. Esta norma dispuso, entre otras medidas, la creación de la contribución sobre la renta para la equidad – CREE¹, tributo constituido por el aporte con el que contribuirán las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios. En lo fundamental, su pago sustituirá parcialmente las rentas parafiscales, que se eliminan para los empleadores que pagan salarios inferiores a 10 SMLV, y con las cuales se financiaba anteriormente parte sustancial de la operación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. Así mismo, a partir de la implementación del sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del CREE se exoneran a los mismos empleadores el pago del 8,5% correspondiente al aporte patronal de salud sobre los empleados que devenguen hasta 10 SMLV, recursos que antes ingresaban directamente al sistema de seguridad social en salud y que al ser parte de este tributo lo harán ahora a través del PGN².

Este impuesto se viene aplicando desde comienzos del mes de mayo, esto es, desde que entró en vigencia el correspondiente sistema de retenciones en la fuente. De acuerdo con la norma, la tarifa del CREE será del 8% y, de manera transitoria, del 9% durante los años 2013, 2014 y 2015. Inicialmente su recaudo se orientará prioritariamente a la financiación de los programas de inversión social, en especial para la población usuaria más necesitada, a cargo del SENA y del ICBF³.

En uso de las facultades otorgadas por los parágrafos segundo del artículo 28; segundo del artículo 71, y cuarto del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, el Gobierno nacional, mediante los Decretos 565 del 21 de marzo de 2013, el Decreto 850 del 25 de abril de 2013, y el Decreto 939 de 2013, incorporó en el PGN

¹ El recaudo y administración del CREE será una función de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. También estará a cargo de la DIAN el recaudo y administración del impuesto nacional al consumo y del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, creados por la misma Ley 1607 de 2012 (Artículos 71 y 167, respectivamente). De acuerdo con la garantía de financiación de los sectores beneficiarios de los recursos del impuesto CREE, en la ley en mención se ordena la creación de un Fondo Especial sin personería jurídica con los recaudos del nuevo impuesto.

² La Ley 1607 de 2012 dispuso que a partir del 1 de enero de 2014 (artículo 24) una porción del CREE se destinará en la forma que determina la ley a financiar el sistema de seguridad social en salud (artículo 20). Los recursos que lo financien se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que los transferirá mensualmente al Fosyga; con esta operación se entiende ejecutada la apropiación (artículo 24).

³ De la tarifa del 8% del impuesto CREE, 3,6% se destinan al ICBF (2,2%) y al SENA (1,4%) y el resto financiará el sector salud. El punto adicional temporal se distribuye entre régimen subsidiado de salud, instituciones de educación superior y sector agropecuario.

el impuesto nacional al consumo, impuesto nacional a la gasolina y al ACPM e impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, en la parte que se destina al ICBF y al SENA. En estos mismos decretos se sustituyeron los ingresos tributarios con que se compensaron aquellos en la reforma tributaria, toda vez que el impuesto al consumo sustituye el impuesto a cargo de algunos contribuyentes por IVA; el de la gasolina y ACPM, al impuesto global a los mismos productos, el cual desaparece, y parcialmente al IVA que reconocían en esta cadena de productos.

Como quiera que el componente para salud y el punto adicional transitorio del impuesto CREE⁴ constituyen ingresos nuevos creados por la Ley 1607 de 2012, que se canalizarán hacia gastos no contemplados en el presupuesto vigente, para su correcta ejecución y cumplimiento de la ley, tanto desde el punto de vista de las rentas como de las erogaciones, se precisa efectuar las operaciones presupuestales que permitan incluir tales recursos en el presupuesto vigente de rentas y recursos de capital y canalizarlos, simultáneamente, hacia el gasto en instituciones de educación superior, salud, y sector agropecuario, identificando en cada caso su fuente de financiación. Estas operaciones son las que se proponen en este proyecto de ley⁵. De esta forma se efectúan los ajustes presupuestales requeridos en el presupuesto de rentas y apropiaciones para la vigencia fiscal de 2013 y se incorporan para su ejecución las rentas y gastos que ordena la Ley 1607 de 2012, con lo cual se da cumplimiento al principio de legalidad de que trata la Constitución Política.

- 2. Cumplir los acuerdos establecidos con los productores cafeteros.** La difícil coyuntura por la que ha atravesado la caficultura colombiana, principalmente por las condiciones climáticas que redujeron la floración del grano, la caída del precio internacional del café, el alza en los costos de producción y la revaluación del peso, provocó la movilización de los productores de café durante los pasados meses de febrero y marzo. Mediante el mecanismo de mesas de diálogo establecidas para el efecto, el 7 de marzo, en la ciudad de Pereira, se llegó a una solución concertada entre los caficultores y el Gobierno nacional. El acuerdo contempla el compromiso de crear un programa de Protección al Ingreso Cafetero (PIC), que otorgará un apoyo a los caficultores de \$145 mil por carga de café, si el precio base de compra publicado por la Federación Nacional de Cafeteros es inferior a \$700 mil por carga de café pergamino seco de 125 Kg. Así mismo, se acordó una garantía adicional, la seguridad de que si el precio cae por debajo de \$480 mil por carga, el PIC pagará \$165 mil por carga. Para que estos acuerdos queden con el debido respaldo presupuestal, el Gobierno nacional se comprometió en tramitar ante el Congreso de la República una ley de traslados presupuestales, que es la misma que ahora estamos considerando.

La negociación relacionada con el programa de PIC, tiene un costo cercano a los \$800 mil millones (mm), solo por el año de 2013, y los pagos correspondientes se efectuarán a través de la Federación Nacional de Cafeteros. Para atender el costo de este acuerdo, así como otras apropiaciones del PGN, se recurrirá a contracréditos del presupuesto del servicio de la deuda interna, aprovechando que la gestión de ésta, se ha traducido en menores exigibilidades, lo cual permitirá financiar esta operación.

⁴ La Ley 1607 de 2012 señala: *Artículo 24. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para los periodos gravables 2013, 2014 y 2015 el punto adicional de que trata el párrafo transitorio del artículo 23, se distribuirá así: cuarenta por ciento (40%) para financiar las instituciones de educación superior públicas, treinta por ciento (30%) para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud, y treinta por ciento (30%) para la inversión social en el sector agropecuario. Los recursos de que trata este párrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras. (...).*

⁵ Las operaciones presupuestales de que trata este proyecto de ley de modificación al PGN se refieren a los recursos que se captarán, a partir de mayo de 2013, mediante el mecanismo de retención en la fuente que desde dicho mes ha implementado el Gobierno nacional en cumplimiento de la reciente reforma tributaria. Por las razones explicadas arriba, se exceptúan los 2,2 puntos del ICBF y los 1,4 puntos del SENA, los cuales ya se incorporaron al PGN de 2013, con base en las facultades dadas por la ley en mención.

3. **Financiar la ejecución de proyectos del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE.** Como tuvo ocasión de explicarlo el ministro Cárdenas ante las comisiones económicas, ante el estado de incertidumbre en que se encuentra la economía internacional, el Gobierno nacional ha considerado conveniente desarrollar una política presupuestal más activa que apoye el crecimiento de la economía y la generación de empleo, especialmente en aquellos sectores que, como el industrial y el agropecuario, han perdido dinamismo en meses recientes.

Registros del DANE indican que en los últimos trimestres la economía colombiana ha perdido parte del dinamismo que mostró hasta el primer semestre de 2012. La demanda por nuestras exportaciones de bienes y servicios crece con lentitud, afectando sectores importantes de la producción industrial y agrícola; la generación de empleo, y las condiciones de vida de los trabajadores colombianos. Parte de esta situación es un reflejo de las dificultades por las que atraviesan economías desarrolladas, Estados Unidos de América y economías europeas, de la reducción en el ritmo de crecimiento de economías emergentes importantes como India y China y de los problemas que afectan las relaciones comerciales con socios importantes de la región, como es el caso de Venezuela. El efecto que puedan tener sobre nuestra economía, son elementos de preocupación que aconsejan la adopción de medidas preventivas más activas.

Con este propósito, el Gobierno nacional ha empezado a implementar medidas, que en su conjunto ha denominado Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE. Este plan combina medidas transversales y sectoriales: en algunos casos de carácter administrativo y en otros, regulatorio. Así mismo, ha decidido utilizar de manera más activa la política fiscal, por los efectos multiplicadores que ésta tiene, en especial a través del gasto público, buscando el máximo efecto sin afectar la sostenibilidad fiscal con la que se encuentra comprometido. El PIPE se ejecutará durante el periodo comprendido entre 2013 y 2015 y deberá reflejarse en mejores indicadores de crecimiento, empleo y seguridad ciudadana. Contempla un conjunto de medidas transversales a la economía⁶, así como algunas medidas específicas dirigidas a apoyar aquellos sectores con mayor potencial en materia de productividad y generación de empleo. Entre estos se destacan principalmente los sectores de infraestructura, vivienda, comercio e industria, agricultura, y defensa y seguridad⁷. Medidas que en buena parte tendrán un efecto favorable sobre las economías regionales y locales y sobre la calidad de vida de su población.

De acuerdo con lo expuesto por el ministro de hacienda, con este proyecto de ley se busca mejorar la calidad del gasto y potenciar su impacto sobre los indicadores económicos y sociales, de forma que los recursos públicos se utilicen más eficientemente en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de nuestros compatriotas y favorezcan el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales. Aquellas medidas que se espera que tengan efecto presupuestal en esta vigencia de 2013, se incluyen en este proyecto de ley. Otras, cuya ejecución está prevista para 2014 y 2015, se pondrán a consideración de esta corporación cuando se presenten los respectivos proyectos de ley de PGN.

4. **Completar la financiación del presupuesto de algunas entidades.** el Gobierno nacional ha expresado que precisa introducir modificaciones en el presupuesto de algunas entidades, que permita su ejecución sin contratiempos o completar el proceso de reestructuración que adelantan en la actualidad con base en la facultad dada por el artículo 255 de la Ley 1450 de 2011 y que han surtido todos los trámites para su

⁶ Éstas se refieren especialmente a medidas cambiarias, tributarias, arancelarias, de competitividad, y de defensa de la producción nacional de los efectos generados por el contrabando (Plan Anticontrabando).

⁷ De acuerdo con estimaciones del DNP, se espera que el PIPE genere entre 300 mil y 350 mil nuevos empleos durante su periodo de ejecución, 2013-2015.

aprobación. Además, algunas modificaciones se efectúan para atender la recomendación de la Contraloría General de la República que, en cumplimiento de su función de advertencia, advirtió a las entidades que hacen parte del PGN para que diesen cumplimiento a la sentencia C-614 de la Corte Constitucional sobre la obligatoriedad de formalizar las plantas de personal y evitar que en el presupuesto de inversión se incluyan gastos de personal que metodológicamente no deben hacer parte de éste sino del de funcionamiento. Se puede decir, en general, que estas operaciones se proponen para completar la financiación de algunos programas y actividades a cargo de las entidades y garantizar el cumplimiento de sus funciones durante la presente vigencia.

5. **Fortalecer la financiación de las vías terciarias del país.** Los ponentes creemos que la propuesta gubernamental recoge muchas de las inquietudes del legislativo, puesto que se encuentra en la misma línea de acción en la que ha insistido el Congreso de la República de unos meses para acá, cuando ha solicitado reiteradamente a las autoridades económicas una gestión fiscal más proactiva, que estimule el dinamismo de la economía colombiana, focalizando los gastos en sectores estratégicos, que contribuyan a estimular el crecimiento y la generación de empleo, a reforzar nuestras defensas contra los posibles efectos de la crisis internacional sobre la economía colombiana y a mejorar la situación de nuestras comunidades, punto en donde la construcción y mantenimiento de las vías terciarias constituye una de las prioridades regionales.

Los ponentes propusimos modificaciones al proyecto presentado por el gobierno considerando que es deber del Congreso de la República velar por los intereses de las regiones en especial de las poblaciones vulnerables. Con insistencia le planteamos al Ministro de Hacienda y a los demás miembros del gobierno la necesidad de fortalecer la asignación de recursos a programas de infraestructura en especial a la red vial terciaria con el propósito de reestablecer sus condiciones de transitabilidad afectadas permanentemente por el invierno, lo cual dificulta el desarrollo del campo colombiano y el acceso a los mercados de los productos agropecuarios.

Es para el Congreso y para los ponentes de vital importancia el fortalecimiento de las apropiaciones presupuestales de la red terciaria nacional. Por esta razón le hemos solicitado al ministro de Hacienda y Crédito Público, y éste así lo ha aceptado, fortalecer las asignaciones del presupuesto que permitan la recuperación y ampliación de la malla vial de las entidades regionales. Esta estrategia contribuirá, sin duda alguna, a los propósitos del Gobierno nacional de mejorar los índices de empleo y de reducir los de pobreza y desigualdad.

De los reclamos que continuamente recibimos de las autoridades regionales y locales y de las comunidades que representamos, un punto destacable es el de las demoras en la definición contractual de los proyectos. Entre la apropiación y la contratación de los proyectos se ha ido creando una maraña de trámites y requerimientos, muchas veces absurdos, que están ahogando la ejecución eficiente de las partidas presupuestales. Creemos que hay demoras graves en la ejecución de las obras que están afectando a las regiones y a sus habitantes, que reclaman atención prioritaria. Las pérdidas de apropiación y una mala ejecución del gasto son pérdidas para la sociedad en su conjunto, y, muy especialmente, para las comunidades más necesitadas, y deterioran la imagen y confianza en el Gobierno nacional y en los miembros del congreso que las representamos.

Por esta razón, le hemos propuesto al ministro Cárdenas que se agilice el proceso de ejecución, incluyendo, en primer lugar, el de firma de los convenios con las entidades territoriales y el nombramiento de las interventorías y se haga más eficiente la situación de los recursos. Además, le hemos solicitado que aquellas partidas que financian apropiaciones que, por diversas razones, difícilmente se ejecutarán en la presente vigencia, se liberen y, si es factible, se asignen a financiar vías terciarias u otros proyectos de desarrollo

regional, fundamentales para interconectar los mercados y localidades, y para mejorar la calidad de vida de los pobladores beneficiados. Lo mismo le hemos sugerido al ministro, para los casos en que no hayamos encontrado una explicación razonable sobre la importancia de las propuestas de modificación realizadas por las entidades, siempre y cuando sea factible redireccionar los recursos. Esto es tanto o más importante, en el entendido de que la Ley 996 de 2005 sobre garantías electorales introduce restricciones a la vinculación a la nómina estatal y a la contratación pública, las cuales le son también aplicables a las entidades territoriales y a las asociaciones entre entidades públicas⁸, situación que afectará, sin duda alguna, el normal desarrollo de los proyectos que se ejecutan con las regiones, si no se hacen los correctivos correspondientes que agilicen el proceso de contratación y ejecución de las obras.

De igual manera, creemos relevante informar a los honorables congresistas que, en el proceso de estudio del proyecto para primer debate, los ponentes celebramos varias reuniones con el señor ministro de Hacienda y Crédito Público, y con los responsables de la ejecución presupuestal de numerosas entidades públicas que hacen parte del PGN, entre otras las siguientes: Ministerio de Transporte, Invías, Coldeportes, Departamento para la Prosperidad Social, Unidad de Parques Nacionales, Unidad Nacional de Protección, Aerocivil, DANE, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El propósito de estas reuniones fue, no solo analizar el proceso de ejecución del cual son responsables en sus respectivas entidades, buscando las razones por las cuales el proceso de ejecución no se esté desarrollando como debería, sino, especialmente, escuchar la justificación de las propuestas de modificación al presupuesto que han efectuado. Con estos criterios analizamos y decidimos si se aceptaba o no la inclusión de sus solicitudes en el proyecto de ley.

El ministro Cárdenas ha sido especialmente receptivo a nuestras propuestas, y acordamos que, sin afectar las metas fiscales, se podrían efectuar otras operaciones presupuestales. En consecuencia, el Gobierno nacional y los ponentes convenimos en incorporar unos nuevos recursos, mediante traslados, para financiar algunos proyectos en el presupuesto de gastos que, al igual que los primeros, tampoco afectarán el monto total del presupuesto ni las metas fiscales del Gobierno nacional. Con este fin, elaboramos un pliego de modificaciones al proyecto inicial presentado por el Gobierno nacional, lo cual fue aceptado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien dio el aval correspondiente a las propuestas de modificación. De la misma manera, el Gobierno nacional, a través del ministro Cárdenas, propuso algunas modificaciones para completar los gastos de operación de algunas entidades que hacen parte del PGN, las cuales los ponentes consideramos conveniente incluir en el mismo pliego para su debate en las comisiones económicas.

De otra parte, analizadas en detalle una a una las partidas propuestas por el Gobierno consideramos que es posible efectuar ajustes a las mismas, con el ánimo de generar equidad con las regiones del país que tanto necesitan recursos del Estado.

Con base en la información elaborada, y con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, se formuló un pliego de modificaciones para primer debate al proyecto inicial que incluye adiciones por \$17,5 mm, reducciones por \$15 mm y traslados por \$491 mm, así:

⁸ En efecto, en respuesta a consulta formulada por el Ministerio del Interior y de Justicia a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el Consejo conceptuó que las restricciones previstas en los artículos 32, 33 y 38 de la Ley 996 les son también aplicables a las entidades territoriales. Las restricciones a la suscripción de contratos y convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, se aplican ya sea que éstos se proyecten celebrar entre entidades del nivel territorial exclusivamente o con la participación de organismos o entidades del nivel nacional. Concepto No. 2011 del 10 de junio de 2010, Consejero Ponente (E.): William Zambrano Cetina.

A) Modificaciones propuestas por las entidades que hacen parte del PGN:

ADICIONES

- **Rentas que financian el presupuesto de algunos establecimientos públicos y otros.** Por este concepto se incorporan \$12 mm para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, \$2 mm para la adquisición de sede del Instituto Nacional para Sordos - INSOR y reintegros de recursos al Tesoro Nacional por \$3,5 mm para infraestructura educativa.

REDUCCIONES

- **Sector Presidencia.** En la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, \$10 mm de donaciones que no se recibirán en la presente vigencia.
- **Sector Cultura.** En el Ministerio de Cultura, \$5 mm de recursos de espectáculos públicos que no se recaudarán en la actual vigencia.

TRASLADOS

- **Sector Presidencia.** \$9,4 mm en el Fondo de Programas Especiales para la Paz para atender necesidades adicionales para la financiación de foros y temas de comunicación que demanda el actual proceso de paz en la Habana – Cuba provenientes del proyecto de inversión de Implantación de Programas Especiales para la Paz. Así mismo, en gastos de personal para el programa de Colombia Joven y el fortalecimiento de la Secretaría de Transparencia.
- **Sector Órganos de Control:** En la Procuraduría General de la Nación, se contracredita el presupuesto de inversión en \$1,8 mm para atender algunas necesidades propias de la operación de la entidad, incluido el pago de sentencias y conciliaciones. En la Contraloría General de la República, \$11 mm de recursos de inversión a funcionamiento para gastos de personal para la provisión de los cargos que están en concurso de méritos y gastos generales para compra de materiales y suministros, viáticos y mantenimientos en general. Así mismo, en el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República se trasladan \$5,4 mm al interior del presupuesto de inversión del proyecto de construcción del colegio para hijos de empleados de la CGR dado que la entidad tomó la decisión de realizar un reforzamiento de dicha edificación.
- **Sector Inclusión Social y Reconciliación.** En el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar– ICBF, \$11 mm de inversión a funcionamiento para atender necesidades en la planta de personal de la entidad.
- **Sector Planeación.** \$98,7 mm que se trasladan para atender proyectos en otros sectores de la administración pública con el objeto de financiar proyectos a nivel nacional, en especial los relacionados con los Contratos Plan.
- **Sector Inteligencia.** En Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en liquidación, \$3 mm , que se trasladan a Migración Colombia y a la Defensa Civil para atender los salarios de la planta de personal que pasó a estas entidades.
- **Sector Defensa y Policía.** Se trasladan \$3 mm a gastos de inversión para la capitalización de la empresa Virgilio Barco Vargas y \$40 mm de la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional**, que

se trasladan al Ejército Nacional para atender el faltante por incremento salarial. Los recursos provienen de sobrantes de apropiación que se presentan en la Caja por menor ingreso de retirados a la nómina del previsto inicialmente.

- **Sector Educación.** \$76,2 mm que se trasladan al interior de la entidad para Apoyo al programa de alimentación escolar.
- **Sector Interior.** Se trasladan \$6 mm de la Dirección Nacional de Bomberos al Ministerio del Interior, para el seguimiento de la sentencia T-025 de Población Desplazada y fortalecimiento a la gestión territorial y buen gobierno.
- **Sector Justicia.** Se trasladan \$9 mm de funcionamiento a inversión de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios para Infraestructura penitenciaria y carcelaria.
- **Sector Agropecuario.** El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) realizan traslados de gastos de inversión a funcionamiento por \$11 mm y \$8 mm, respectivamente. En el caso del ICA, \$9 mm para atender gastos de personal y \$2 mm para sentencias; la UAE traslada recursos para gastos generales para la apertura de 15 sedes a nivel nacional (arriendos, viáticos y dotación)
- **Sector de Minas.** En el Ministerio de Minas, se contracreditan \$11 mm de inversión a funcionamiento para el pago de sentencias y conciliaciones.
- **Sector de Transporte.** Se acreditaron \$66 mm, de los cuales \$60 mm son para mejoramiento, mantenimiento y conservación de la Red Terciaria Nacional. Los restantes \$6 mm se asignan para el mantenimiento de la Red Vial Nacional a cargo del Inviás.

B) Modificaciones propuestas por los ponentes y aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público:

Además, analizadas en detalle una a una las partidas propuestas por el Gobierno consideramos que era posible efectuar ajustes a las mismas, con el ánimo de generar equidad con las regiones del país que tanto necesitan recursos del Estado. Por esta razón, se presentaron algunas disminuciones al proyecto propuesto y se propuso la destinación de dichos recursos de la siguiente manera:

- **Sector Agropecuario.** Se reducen \$50 mm del aporte a los cafeteros, ya que dicha partida se sustituye por un aporte directo que hará el Ministerio de Hacienda a través de una resolución para garantizar el flujo de recursos que se requiere por parte del sector.
- **Sector de Estadística.** Se reducen \$20 mm destinados a prefinanciar actividades con miras a la realización del Censo Nacional Agropecuario, recursos éstos que se asignarán al sector en el presupuesto de la vigencia 2014, sin afectar la programación que demanda dicho proceso. Estos recursos (vigencia 2014) se autorizan al sector por el mecanismo de vigencias futuras.
- **Sector Transporte.** Al interior de este sector se redireccionan \$15 mm, asignados inicialmente al mantenimiento de Corredores para la Prosperidad, con destino a la Red Terciaria.
- **Sector Interior.** La Unidad Nacional de Protección reduce la suma de \$10 mm en consideración a que este presupuesto presenta un crecimiento desproporcionado respecto a lo presupuestado y ejecutado en

el año 2012. Al margen de las consideraciones que tenga la entidad, es deber de todos mantener un equilibrio y equidad en la distribución de los recursos públicos por lo que consideramos que la administración tendrá la responsabilidad de generar ahorros en la prestación de este servicio.

- **Sector Hacienda.** El Ministerio de Hacienda reduce \$2,5 mm de inversión correspondiente a sistemas de información, que no se ejecutarán en la presente vigencia.

Con estos recursos, los ponentes acordamos con el gobierno direccionarlos a los siguientes sectores y proyectos:

- **Sector de Educación.** Destinar \$20 mm para la construcción de megacolegios en diferentes regiones del país.
- **Sector de Medio Ambiente.** Destinar \$20 mm para el apoyo a la gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos.
- **Sector de Minas.** Destinar \$20 mm para atender las necesidades del FOES.
- **Sector Transporte.** Destinar \$20 mm para la Red Terciaria.
- **Sector de Inclusión Social y Reconciliación (DPS).** Destinar \$12,5 mm para implementación de Obras para la prosperidad a nivel nacional.
- **Sector de Comercio, Industria y Turismo.** Destinar \$5 mm para la promoción e infraestructura turística a nivel nacional.
- **Sector Transporte.** En la Aeronáutica Civil, redireccionar \$3,5 mm (recursos propios), de funcionamiento a inversión, para el mantenimiento y la conservación de la infraestructura aeroportuaria.
- **Fondo Nacional de Regalías en Liquidación.** Los ponentes insistimos en la necesidad de direccionar todo tipo de recursos posibles con el ánimo de beneficiar a las regiones apartadas para que estas por fin logren conectividad con los cascos urbanos de los municipios. En este sentido, los ponentes, al considerar que el Acto legislativo, en el parágrafo 1 transitorio, dejó expresamente que los recursos de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías eran prioritariamente para infraestructura vial y encontrándose que en la asignación propuesta por el Gobierno nacional se destinaron recursos a propósitos diferentes a los expresados en el acto legislativo, argumentando que la palabra *prioritariamente* en su contenido permite estas asignaciones, los ponentes inicialmente propusimos que los \$81 mm que estaban destinados a otros propósitos distintos a la infraestructura vial sean direccionados a la red vial terciaria a través del Inviás.

Sin embargo, en el curso del debate, los miembros de las comisiones consideraron conveniente replantear algunas de las propuestas presentadas por los ponentes. De las asignaciones efectuadas del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación, las comisiones decidieron que solo se redireccionara la suma de \$44 mm. Así mismo, las comisiones aprobaron deshacer algunas operaciones de traslado propuestas por los ponentes, por lo que se devolvieron \$11 mm a educación, \$6 mm a vivienda y \$20 mm a DPS, en donde estaban registradas inicialmente.

Con las consideraciones anteriores, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate por las H. Comisiones Económicas, el pasado 30 de mayo. El total de las modificaciones presupuestales incluidas en este proyecto de ley son las siguientes: incorporaciones de nuevos recursos por \$3,5 billones, reducciones por \$146 mm y traslados por \$2,6 billones. El total de las incorporaciones presupuestales se distribuye así: en el presupuesto de funcionamiento \$2,7 billones, fundamentalmente en transferencias (\$2,6 billones), y \$856 mm en el de inversión (Cuadro 1). El ministro Cárdenas ha resaltado, en reunión con los ponentes, las características de esta modificación. Como se registra en el cuadro 1, de los \$2,7 billones que se adicionan en funcionamiento, cerca de \$2,5 billones son transferencias y corresponden fundamentalmente a la incorporación de recursos del CREE. Todo esto es gasto social, con beneficiarios explícitamente señalados en la Ley 1607 de 2012 (salud, educación superior y sector agropecuario). Esto significa que no existe un incremento inmoderado en gastos de personal o en compra de bienes y servicios, sino que se trata de una operación que se hace por mandato de la ley, para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuente con título legal para trasladar los recursos a sus beneficiarios.

Cuadro 1
Modificaciones PGN 2013
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	ADICIONES (1)	REDUCCIONES (2)	CONTRACREDITOS (3)	CREDITOS (3)	NETO (4)=(1+2+3)
I. FUNCIONAMIENTO	2,694	(124)	(164)	1,103	3,509
Gastos de Personal	19	(1)	(8)	152	162
Gastos Generales	121	(0)	(12)	154	263
Transferencias	2,554	(122)	(145)	797	3,084
Operación Comercial	-	-	-	-	-
Deuda Externa	-	-	-	-	-
Deuda Interna	-	-	(926)	-	(926)
II. INVERSION	861	(37)	(1,991)	1,978	811
IV. TOTAL (I + II + III)	3,555	(161)	(3,081)	3,081	3,394
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	3,555	(161)	(2,155)	3,081	4,320

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Con base en la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los principales sectores hacia los cuales se redirigirán los recursos se detallan a continuación.

ADICIONES AL PGN 2013

El total de las adiciones presupuestales asciende a \$3,6 billones, de las cuales \$2,7 billones en el presupuesto de funcionamiento y \$861 mm en el de inversión.

- **Incorporación del CREE.** Es importante anotar que en 2013 el recaudo del CREE correspondiente al año gravable se hará mediante el mecanismo de retención en la fuente. Por este concepto se aforan \$2,9 billones provenientes de aplicar la tarifa del 5,4%, cuyo recaudo tiene destino diferente al ICBF y al SENA⁹, como lo dispone la Ley 1607 de 2012. Estos recursos se distribuyen así:
 - el equivalente a una tarifa de 4,4 puntos porcentuales se asignarán al sistema de seguridad social en salud;

⁹ El 5,4% resulta de descontar al 9% de impuesto CREE, lo correspondiente al ICBF (2,2%) y al SENA (1,4%) que se incorporaron al PGN mediante decreto, por el cual se sustituyen recursos propios - rentas parafiscales, por ingresos Nación.

- un 30% del punto transitorio, \$164 mm, se destina a financiar la nivelación de la UPC del régimen subsidiado. Esto significa que de los 9 puntos, 4,7 van al sector salud (4,4%+0,3%). El estimativo por esta vía asciende a \$2,6 billones;
- otro 30% del punto temporal del CREE, \$164 mm, se destinará al financiamiento de proyectos del sector agropecuario, lácteos y otros productos, en el marco del PIPE, y
- el 40% restante del punto transitorio del CREE financiará las instituciones públicas de educación superior. Por este concepto se ha estimado un recaudo de \$219 mm en 2013.

Los recursos anteriores no formaban parte del PGN. Ahora, con la nueva ley, se hace necesario incorporarlos para que, en el caso de los destinados a salud, la Nación cuente con título legal para transferirlos al FOSYGA, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De esta manera, el FOSYGA podrá disponer desde el 1 de enero de 2014, de los dineros recaudados por este concepto. En el caso de los otros, también se requiere su incorporación para poder ejecutarlos, de conformidad con el principio de legalidad.

- **Fondo Nacional de Regalías**, FNR en Liquidación. Con recursos del fondo se ejecutarán gastos por \$201 mm para financiar proyectos de acuerdo con el parágrafo 1 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 005 de 2011.
- **Reaforos de ingresos de los fondos especiales y otros ingresos**. Se aforan \$179 mm adicionales distribuidos así: i) para financiar gastos del sector Defensa y Policía, \$112 mm, destinados a apoyar el funcionamiento de operaciones militares y de inteligencia, así como garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud integral y de urgencias médicas vitales, a todos los usuarios, afiliados y beneficiarios, del Subsistema de Sanidad de la Policía; ii) en Colciencias- Fondo de Investigación en Salud, \$40 mm, que provienen de los excedentes de liquidez del Fondo, los cuales ascienden a \$90,8 mm, y se destinarán al proyecto de promoción, capacitación y desarrollo del Plan Decenal de Salud Pública que implementará próximamente el Ministerio de Salud; iii) Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, \$12 mm; iv) reintegro de fiducia del Ministerio del Interior para financiar compra de tierras a través del Incoder y Mininterior, \$13 mm, y Ministerio de Cultura, \$3 mm.
- **Rentas que financian el presupuesto de algunos establecimientos públicos**. Por este concepto se incorporan \$168,2 mm, especialmente de la ANTV, la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y la Superintendencia de Servicios Públicos. Corresponden a recursos propios de estas entidades, no contemplados inicialmente en las metas fiscales, de manera que su incorporación al PGN no genera impacto alguno sobre los resultados fiscales.

A pesar de que las operaciones asociadas al CREE implican un aumento en el monto total del PGN aprobado para 2013, la inclusión de este impuesto no generará efectos adversos en las cuentas fiscales. Por ser ingresos de un fondo especial con destinación específica (ingreso corriente), no se modificará la relación entre ingresos y gastos. Algo similar ocurre con los otros recursos. En consecuencia, el proyecto de ley que se propone al Congreso de la República es compatible con el MFMP (artículo 7º de la Ley 819 de 2003) y el principio de consistencia de que trata la Ley 1473 de 2011. Como se explicó al comienzo, en la práctica las metas fiscales previstas para 2013 no sufrirán cambio. Esto significa que el proyecto de modificación presupuestal no afecta el resultado fiscal del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB (-2,4%).

REDUCCIONES AL PGN 2013

El total de reducciones presupuestales asciende a \$161 mm distribuidas así: en funcionamiento \$124 mm y \$37 mm en inversión, como se explica a continuación.

- **Sector Minas y Energía.** Se reducen \$117 mm en la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Estos recursos corresponden a menores excedentes generados en 2012, los cuales se redujeron para dar cumplimiento a la ley 1530 de 2012 sobre asignaciones relacionadas con el margen de comercialización.
- **Sector Defensa y Policía.** Se reducen \$18 mm de recursos propios en la Agencia Logística de las Fuerzas Militares puesto que el proyecto de construcción de sede no se desarrollará directamente y se ha optado por la adquisición de un inmueble en la vigencia de 2014.
- **Otros sectores.** Se reducen \$11 mm en entidades que hacen parte de diferentes sectores.

TRASLADOS PRESUPUESTALES AL PGN 2013

La mayor parte de la financiación del gasto se hará mediante traslados presupuestales, \$3,1 billones, operación que no requiere de acudir a recursos adicionales que aumenten el total del presupuesto. Se trata de una recomposición, en parte motivada por las necesidades de financiación de los compromisos con los productores cafeteros y, en parte, por los requerimientos financieros asociados al plan de impulso a la productividad y el empleo, que significa la puesta en marcha del PIPE, programa que también se financiará mediante traslados presupuestales. Las principales fuentes de financiación serán contracréditos a los presupuestos del servicio de la deuda y del Fondo Adaptación.

En el primer caso, las operaciones de manejo de deuda pública realizadas por el gobierno nacional en el segundo semestre del año anterior y en lo corrido de la presente vigencia fiscal, junto con la reducción en las tasas de interés, han generado ahorros en el pago del servicio (\$926 mm) sobre la deuda pública interna, respecto a las previsiones incluidas en el presupuesto de la actual vigencia. La liberación de recursos que resulta de esta situación permitirá atender parcialmente el costo del acuerdo de Protección al Ingreso Cafetero, PIC (\$565 mm), así como otros gastos del PGN.

En el caso del Fondo Adaptación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), se contracredita un billón de pesos de gastos de inversión. Revisada la presión de gastos y la ejecución de las obras, se encontró que era posible disponer de apropiaciones de la presente vigencia en el monto antes señalado. En su lugar, teniendo en cuenta el cronograma de ejecución de los recursos, se autorizarán vigencia futuras, con lo que se garantizará el cumplimiento de los compromisos que tiene el Fondo Adaptación para la superación de los efectos generados por la ola invernal 2010 – 2011. También se contracreditará el presupuesto de funcionamiento e inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, \$135 mm, para atender necesidades de otros sectores.

Del presupuesto del DNP se contracreditan o reducen cerca de \$143 mm, de los cuales \$136,7 mm estaban dirigidos a apoyar entidades públicas nacionales, para programas y proyectos para el desarrollo económico, social, de convergencia y desarrollo regional a nivel nacional. Dada la naturaleza de este proyecto, estos recursos se acreditarán en DANE, Mincomercio, DPS, Coldeportes e Invías.

En el Sector Inteligencia se contracreditan \$4 mm, teniendo en cuenta que el proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área del Centro Administrativo Nacional – CAN se encuentra en etapa de estudio. En

estas circunstancias, los recursos para la construcción de la sede de la DNI no se utilizarán en la vigencia 2013.

Además de los sectores mencionados antes, a continuación se detallan otros hacia los cuales se acreditarán recursos, en montos importantes.

- **Sector Transporte.** Se acreditan \$922 mm para proyectos relacionados con el mejoramiento y mantenimiento de los principales corredores prioritarios para la prosperidad. Incluye recursos para la recuperación y el mejoramiento de la accesibilidad y la transitabilidad de vías subnacionales que integran los centros de producción agrícola con las principales vías de comercio, estimulando el empleo de mano de obra no calificada. Del mencionado contracrédito al Fondo Adaptación se asignarán \$85 mm para continuar con el programa de chatarrización y modernización del parque automotor de vehículos de carga, que hace parte del PIPE.
- **Sector Agropecuario.** Se acreditan \$615 mm, de los cuales \$565 mm para atender el programa de Protección al Ingreso Cafetero; \$20 mm para continuar con la política del ordenamiento y regularización de tierras; \$12 mm para la implementación de proyectos productivos a beneficiarios de la restitución, \$2 mm para apoyar la asistencia técnica y \$15,7 mm para atender actividades conducentes al desarrollo de las políticas públicas del sector. Recursos diferentes a los adicionados por participación en el CREE, que se incorporan inicialmente en el Ministerio de Hacienda.
- **Sector Comercio.** Se acreditan \$174 mm, de los cuales \$100 mm se destinan a atender programas asociados al PIPE; \$15 mm para el fondo filmico; \$10 mm para Proexport; \$10 mm para innovación y modernización de las mipymes; \$6,2 mm para el fortalecimiento y aprovechamiento de las mipymes en el mercado nacional; \$32 mm para apoyar la promoción y competitividad turística de proyectos a nivel nacional y \$0,1 mm para la red nacional de protección al consumidor y \$0,7 mm para atender requerimientos en la Superintendencia de Sociedades para el desarrollo de programas misionales.
- **Sector Interior.** Se acredita la suma de \$106 mm a la Unidad Nacional de Protección con el fin de que la entidad cubra el déficit previsto en la actual vigencia por el aumento de la población en riesgo cuyo estudio de seguridad demande medidas especiales de protección.
- **Sector Justicia** con el fin de atender la crisis de hacinamiento que afronta el sistema penitenciario y carcelario del país, se acreditan \$100 mm en inversión a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.
- **Sector Fiscalía.** Se trasladan \$25 mm de gastos de inversión para acreditarlos a gastos de personal de la entidad para que financie parte del costo de la Bonificación Judicial creada mediante el Decreto 0382 del 6 de marzo de 2013.
- **Sector Rama Judicial.** Se acreditan \$20 mm en gastos de personal en cumplimiento del compromiso de financiamiento por parte del Gobierno nacional de la Bonificación Judicial, creada mediante los Decretos 0383 y 0384 del 6 de marzo de 2013.
- **Sector Inclusión Social y Reconciliación.** Se acreditan \$89,4 mm para financiar la ejecución de Obras para la prosperidad a nivel nacional por \$59,4 mm en diferentes regiones del país, y \$30 mm para apoyar la generación de empleo en el marco del PIPE.

En la Unidad Especial para la Consolidación Territorial, se asignan \$25 mm para la implementación de actividades de erradicación y post-erradicación de cultivos ilícitos, y en el Centro de Memoria Histórica \$800 millones para el Programa Nacional de Derechos Humanos.

- **Sector Ambiente.** Se acreditan \$66,2 mm, de los cuales \$10 mm en Parques Nacionales Naturales de Colombia para la restructuración de la entidad; \$10 mm en la Corporación Autónoma Regional del Magdalena-Corpomag para mitigación de la erosión en Algarrobo-Magdalena; \$5 mm en Minambiente para atender la mitigación de la erosión costera; \$1,2 mm en el IDEAM para los mismos propósitos, y \$40 mm para otros proyectos ambientales.
- **Sector Minas y Energía.** Se acreditan \$65,7 mm, de los cuales \$40 mm se apropian para atender inversiones asociadas al PIPE, de éstos, \$25 mm se destinan al PRONE, \$10 mm al FAER y \$5 mm al Fondo Cuota de Fomento de Gas. Igualmente, se apropian \$19 mm para atender la restructuración del Servicio Geológico Colombiano, \$5 mm para cubrir gastos asociados a tribunales de arbitramento y de funcionamiento del Ministerio de Minas y Energía, \$0,9 mm para la restructuración de la CREG, \$0,5 mm para gastos generales de la ANM y \$0,3 mm para gastos de funcionamiento de la UPME.
- **Sector Defensa y Policía.** En la Fuerza Aérea y en la Dirección de Sanidad Militar se recompone el presupuesto en \$9,4 mm, contracreditando gastos de inversión de la última, para acreditar los recursos a los proyectos de Adquisición de equipo y adecuación UPS– Salud de las Fuerzas Militares (\$1,4 mm); Implementación del Sistema de Defensa Aérea Nacional (\$7,5 mm), y Construcción, adecuación, mantenimiento, adquisición y dotación de la infraestructura de la FAC a nivel nacional (\$480 millones).

Se propone un traslado por \$2 mm, contracreditando gastos de inversión de la Gestión General, para acreditar los recursos a gastos de funcionamiento de la misma unidad. Se destinarán a cubrir necesidades que se presentan actualmente en cada una de las unidades militares. Con estos recursos se financiará la adquisición de bienes y servicios destinados a dar apoyo a operaciones militares.

En la Policía Nacional, se adicionan \$46,4 mm en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), con el fin de financiar la incorporación de 2.500 alumnos en el mes de septiembre, que se darán de alta como patrulleros a comienzo del mes de marzo de 2014.

- **Sector Deporte y Recreación.** Se acreditan \$50 mm principalmente para la construcción y adecuación de infraestructura deportiva, recreativa, lúdica y de la actividad física a nivel nacional.
- **Sector Educación.** Se adicionan \$21,9 mm, de los cuales \$21,4 mm con aportes de la Nación y \$480 millones mediante reaforo de rentas, por mayor recaudo en venta de bienes y servicios. Con estos recursos se atenderán gastos de funcionamiento (\$880 millones) y de inversión (\$21 mm), relacionados con el pago de docentes de horas cátedra, para dar continuidad a los procesos académicos, y a la construcción y dotación de infraestructura educativa, respectivamente.
- **Sector Cultura.** En el Ministerio de Cultura se adicionan \$17,9 mm con aportes de la Nación, para atender gastos de funcionamiento (\$5,5 mm) y de inversión (\$12,4 mm), relacionados con adquisición de bienes y servicios, apoyo a actividades culturales, reajuste liquidación IVA-Telefonía Móvil, y la construcción de centros culturales, recuperación de centros históricos, recuperación y preservación del patrimonio cultural.

- **Sector Presidencia.** Se acreditan \$22 mm para la Capitalización de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas, con objeto de intervenir las manzanas 6 y 10 del proyecto Centro Cívico en la ciudad de Bogotá.
- **Sector Hacienda.** Se acreditan recursos para Zona del Volcán Galeras, para atender parcialmente la solicitud de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, sobre cumplimiento de la sentencia sobre reubicación de habitantes de la Zona de Amenaza Volcánica Alta, ZAVA. Se prevén \$20 mm para atender necesidades de atención y prevención de riesgos que se demanden en el transcurso de la vigencia, distribuibles desde el presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- **Sector Información Estadística.** Se acreditan \$20 mm para la realización del tercer censo nacional agropecuario, cuya ejecución total se llevará a cabo en 2014. Además, en el DANE se fortalecerán los proyectos de Levantamiento y Recopilación de Información para diferentes encuestas con créditos por \$3,9 mm.
- **Sector Vivienda.** Se acreditan \$12,7 mm de los cuales \$6,3 mm se apropian con el fin de adquirir una nueva sede para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y \$6,4 mm para implementar la política de agua potable y saneamiento básico.
- **Sector Salud.** Créditos en el Fondo Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia Unidad Salud por valor de \$7,5 mm, con el fin de cubrir el faltante estimado de acuerdo con el estudio que determinó la suficiencia de la cápita reconocida a los contratistas prestadores de servicios de salud, PAC.
- **Sector Relaciones Exteriores.** Se acreditan recursos por \$3,7 mm para el Fondo de desarrollo fronterizo y reparación social (Ley 37 de 1961).
- **Sector Registraduría.** Mediante traslado del presupuesto de inversión al de funcionamiento se asignan \$2 mm para cubrir el valor de las contrataciones por gastos de personal que se requieren para atender a la población desplazada.

En síntesis, se espera que el traslado de los recursos disponibles permita fortalecer el proceso de ejecución presupuestal, sin afectar las metas fiscales del GNC para la actual vigencia. De acuerdo con lo expuesto por el ministro de hacienda, este proyecto de ley que se propone tendrá efectos positivos sobre la actividad económica por los impactos favorables sobre la producción, como también sobre la población, al afectar positivamente el ingreso y la generación de empleo.

Adicionalmente, con la autorización del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se incluyeron los siguientes artículos del texto de primer debate, con el fin de atender obligaciones del Ministerio de Defensa Nacional con el Hospital Militar; reglamentar la utilización de los recursos para chatarrización, y autorizar una operación que permita la construcción de la infraestructura del Gas Licuado de Petróleo –GLP por red y su masificación domiciliaria, así:

ARTÍCULO 8o. *En la presente vigencia el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares, podrán destinar recursos de su presupuesto a la Dirección de Sanidad Militar, con el fin de atender la conciliación de las obligaciones que esta Dirección tiene con el Hospital Militar derivadas de la prestación de servicios médicos asistenciales proporcionados a los afiliados y beneficiarios del subsistema de sanidad militar.*

ARTÍCULO 9o. *Los recursos provenientes de lo definido en el artículo 1º del Decreto 4372 de 2008 harán parte de lo previsto en el artículo 94º de la Ley 1450 de 2010.*

Estos recursos podrán invertirse tanto en reposición de vehículos y reconocimiento económico como en proyectos de formalización destinados a financiar alternativas a los propietarios de vehículos de servicio público de carga que puedan servir a los propósitos de las metas de racionalización de la capacidad transportadora que determine el Ministerio de Transporte.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones en que se ejecutará el programa pudiendo incluir, los mecanismos de financiación a través de esquemas de tasa compensada, así como el pago de las comisiones requeridas para respaldar operaciones de crédito a los propietarios de vehículos de carga destinados a la chatarrización.

La administración y pago de los recursos se podrá llevar a cabo a través de un convenio con fiduciarias públicas o a través de los mecanismos financieros que determine el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 10o. *Autorízase a la Nación para destinar recursos hasta por valor de \$30.000.000.000 del proyecto “Distribución de recursos para pagos de menores tarifas sector GLP distribuidos en cilindros y tanque estacionarios a nivel nacional-Previo Concepto DNP” apropiados en el presupuesto de inversión de la sección presupuestal 2101-01 Ministerio de Minas y Energía-Gestión General, para la construcción de la infraestructura del Gas Licuado de Petróleo –GLP por red y su masificación domiciliaria.*

Por otra parte, los ponentes queremos señalar que en el debate en comisiones económicas se presentaron dos proposiciones respaldadas por senadores y representantes miembros de las comisiones, las cuales, de común acuerdo, se decidió que se estudiaran en detalle en el curso de los debates en plenarias, y si de dicho estudio se consideraran procedentes, estas podrían incluirse en el texto del proyecto de ley. A continuación transcribimos las proposiciones y las observaciones que nos ha formulado el Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre cada una de ellas:

ARTÍCULO NUEVO. *Para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo el levantamiento a la restricción sobre gastos de personal dispuesta por el artículo 255 de la Ley 1450 de 2011 tendrá vigencia un año más. (Arleth de López)*

OBSERVACIONES: El artículo 92 de la Ley 617 de 2000¹⁰ determinó por el término de cinco (5) años un límite al crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales el cual no podría superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, no podrían crecer en términos reales.

La base para calcular dicho crecimiento se realiza sobre el total de las apropiaciones incorporadas para gastos de personal en el PGN, por tratarse de asignaciones de fondos públicos para la ejecución de los gastos de funcionamiento y en este caso en particular los gastos de personal.

¹⁰ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ahora bien, la Ley 1450 de 2011,¹¹ exceptuó a las Entidades Públicas Nacionales hasta el mes de junio de 2013 de la aplicación de las restricciones previstas en el referido artículo 92.

El Gobierno Nacional, representantes de funcionarios y empleados de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación y ASONAL Judicial, celebraron un acuerdo en el cual se pactó el pago de una bonificación judicial entre los años 2013 a 2018.

De otra parte, en el marco de los convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹² y del Decreto 1092 de 2012¹³ se pactó para los servidores públicos un incremento salarial para el año 2013, correspondiente al IPC causado en el año 2012 (2,44%) más un 1%, para un total de 3,44% y en el año 2014 el equivalente al IPC más el índice de productividad, que no podrá ser inferior al 1%, todo lo cual significa un incremento de las apropiaciones presupuestales, ello supone exceder los límites de gasto establecidos por la Ley.

El acuerdo unificado estatal beneficia a más de un millón de empleados públicos en el país.

En consecuencia, **se requiere incluir el artículo propuesto para prorrogar la excepción establecida en el artículo 255 de la Ley 1450 de 2011 y así poder cumplir los referidos acuerdos.**

Se hace igualmente necesaria esta prórroga, para que las entidades que vienen en proceso de sinceramiento de sus nóminas tengan el espacio en el presupuesto que les permita culminar sus programas de reestructuración de las plantas de personal.

ARTÍCULO NUEVO. *Interprétese con autoridad que los recursos consignados por concepto de pensiones o cesantías en las cuentas de las administradoras de fondos de pensiones y cesantías – AFP-, cuyos beneficiarios no se hayan identificado, dentro de los tres (3) años siguientes a la consignación, se consideran bienes mostrencos y deberán ser girados al Fosyga especialmente para compensar los mayores valores asumidos por las EPS públicas del nivel nacional, en razón de las ordenes emanadas en las sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008.*

Los saldos de las cuentas descritas en el inciso anterior de las vigencias anteriores correspondientes a consignaciones y a sus rendimientos serán girados al Fosyga dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

OBSERVACIONES: La Sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento proferidos por la Honorable Corte Constitucional, dan especial protección a la población desplazada, razón por la cual y justamente para el cumplimiento de esta providencia, las entidades que hacen parte del PGN deben dar prioridad en la ejecución de sus presupuestos a la atención de dicha población.

La Sentencia T-760 de 2008, tiene por objeto central la protección del derecho a la salud y todo lo que ello conlleva para una prestación digna, oportuna y de cobertura para los usuarios del servicio. Las órdenes

¹¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹² (El Convenio No. 151 establece en su artículo 5 que «las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas» y el Convenio No. 154 dice que «deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes [de los trabajadores] no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas»).

¹³ Por el cual se reglamentan los artículos 7° y 8° de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

impartidas en la providencia van dirigidas a los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en dicha sentencia no existe una orden en el sentido que deba la nación asumir gastos de las EPS públicas del nivel nacional.

Desde la fecha de cada una de las sentencias, estas se han venido cumpliendo con el seguimiento de la Corte Constitucional. De manera que para establecer que la Nación asume el pasivo generado de las EPS con ocasión de dichas sentencias se hace necesario detallar las ordenes que le fueron impartidas a las prestadoras de salud y respecto a que sujetos, ello para establecer si legalmente hay lugar a dicho reconocimiento y cuantificar su costo, su temporalidad y su viabilidad fiscal. Por las razones expuestas, **el Gobierno nacional solicita que no se aprueben este artículo.**

Los ponentes acogemos los comentarios del Gobierno Nacional a este respecto, pero señalamos que debe existir un compromiso de parte de la Nación para solucionar la crisis que se presenta en la EPS CAPRECOM y por consiguiente estamos incluyendo una propuesta de artículo nuevo concertada con el Gobierno nacional que se transcribe a continuación:

ARTÍCULO NUEVO. *Para garantizar la continuidad de los servicios de salud de los afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM, los Ministerios de Salud y de Hacienda y Crédito Público elaborarán un programa de recuperación financiera de esa entidad que será ejecutado por su Administración en el plazo que definan dichos ministerios.*

En dicho programa se podrán condonar obligaciones que tenga esta entidad con la Nación, adelantar cruces de cuentas con entidades públicas, realizar operaciones de crédito de tesorería y otorgar garantías. (H. Representantes Jaime Rodríguez, Jack Housni, Jorge Eduardo Gechen Turbay y otros).

De otra parte los ponentes, en conjunto con funcionarios del Ministerio de Hacienda, hemos revisado las proposiciones presentadas durante el primer debate por los colegas congresistas y con base en las observaciones formuladas en cada caso, se ha definido de común acuerdo con el Gobierno no incluirlas como texto del proyecto de ley por cuanto no cumplen con las normas contenidas en el estatuto orgánico del presupuesto, esto es, definir de manera clara la fuente de recursos que han de financiar el crédito, o en otros casos por cuanto se está en riesgo de decretar beneficios a personas o sectores sin identificar la norma constitucional que respalda el derecho, por cuanto algunos artículos no fijan ningún tipo de criterio, ni metodología para la obtención de dichos subsidios, lo cual implica que podrían acceder a ellos indistintamente personas de cualquier estrato socioeconómico, resultando favorecidos los estratos altos. De acuerdo con lo anterior, las siguientes proposiciones no fueron acogidas:

ARTÍCULO NUEVO. *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inviértase la suma de dos mil millones de pesos en incentivos para la promoción y mejoramiento del cultivo del fique. (H. Senador Bernabé Celis Carillo)*

ARTÍCULO NUEVO. *Solicitud de recursos por 60 mil millones de pesos para atender la crisis del sector algodonero del departamento de Córdoba. (H. Senador Bernardo Miguel Elías Vidal)*

ARTÍCULO NUEVO. *El gobierno podrá subsidiar programas de masificación de gas propano. (Rodrigo Villalba Mosquera y otros)*

ARTÍCULO NUEVO. *Las personas que hagan parte de Asociaciones Populares de Vivienda y que dispongan de lote para construcción, tendrán prioridad en la asignación de los subsidios de vivienda. (Rodrigo Villalba Mosquera y otro).*

Del análisis efectuado a las proposiciones presentadas, el Ministro de Hacienda y Crédito Público consideró procedente avalar o respaldar los siguientes textos por considerar que los mismos ayudan a mejorar la ejecución de los recursos que se incorporan en el presupuesto general de la Nación; dichas proposiciones son las siguientes:

ARTICULO NUEVO. *La inscripción - registro en espera ante Finagro del crédito para financiar un proyecto elegible al Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, de que trata la Ley 101 de 1993, el registro o redescuento de un crédito con tasa subsidiada del programa de que trata la Ley 1133 de 2007, así como la suscripción del contrato para acceder al Certificado de Incentivo Forestal - CIF, previsto en la Ley 139 de 1994, para todos los efectos presupuestales implicará que el recurso quede obligado, y su pago, en la misma o posterior vigencia, quedará sujeto a que el beneficiario acredite los requisitos previstos en la normatividad expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, según corresponda. En caso que el beneficiario no acredite los requisitos para el pago, se reversará la obligación.*

Lo aquí dispuesto aplicará a la inscripción-registros en espera, registros o redescuentos y contratos suscritos, de los mencionados instrumentos, existentes a la fecha.

De otro lado, el Ministerio de Hacienda ha solicitado a los ponentes incluir en el texto del proyecto de ley un artículo que derogue los artículos 65 y 66 de la Ley 617 de 2000 mediante los cuales se creó y reguló el Fondo de Contingencias para que en adelante no se requiera provisionar recursos para dicho Fondo, ya que las garantías otorgadas por las entidades territoriales generaban suficiente cobertura a la siniestralidad, haciendo nulo el funcionamiento del Fondo.

ARTICULO NUEVO. *DEROGACIÓN FONDO DE CONTINGENCIAS. Deróguense los artículos 65 y 66 de la Ley 617 de 2000.*

Queremos anotar que el artículo 9o. del texto aprobado en primer debate, que se refiere a la reposición de vehículos (chatarización), cita erróneamente a 2010 como el año de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo vigente. La fecha correcta de la Ley es: 1450 de 2011, como se corrige a continuación:

ARTÍCULO 9o. *Los recursos provenientes de lo definido en el artículo 1º del Decreto 4372 de 2008 harán parte de lo previsto en el artículo 94º de la Ley 1450 de 2011.*

Estos recursos podrán invertirse tanto en reposición de vehículos y reconocimiento económico como en proyectos de formalización destinados a financiar alternativas a los propietarios de vehículos de servicio público de carga que puedan servir a los propósitos de las metas de racionalización de la capacidad transportadora que determine el Ministerio de Transporte.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones en que se ejecutará el programa pudiendo incluir, los mecanismos de financiación a través de esquemas de tasa compensada, así como el pago de las comisiones requeridas para respaldar operaciones de crédito a los propietarios de vehículos de carga destinados a la chatarrización.

La administración y pago de los recursos se podrá llevar a cabo a través de un convenio con fiduciarias públicas o a través de los mecanismos financieros que determine el Ministerio de Transporte.

Igualmente, se modifica la redacción del artículo 10o. aprobado en primer debate relacionado con los proyectos para el desarrollo de infraestructura de gas licuado del petróleo – GLP, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10o. *Autorícese a la Nación para destinar recursos hasta por valor de \$30.000.000.000 del proyecto “Distribución de recursos para pagos de menores tarifas sector GLP distribuidos en cilindros y tanques estacionarios a nivel nacional- Previo Concepto DNP”, apropiados en el presupuesto de inversión de la sección presupuestal 2101–01 Ministerio de Minas y Energía Gestión General, para promover y cofinanciar proyectos dirigidos a la prestación del servicio público de gas combustible a través del desarrollo de infraestructura de gas licuado del petróleo – GLP por red a nivel nacional.*

Parágrafo. *La destinación de estos recursos deberá hacerse prioritariamente en los municipios y en el sector rural que tengan el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas y en áreas que no son influencia de gasoductos troncales, así como el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Con estos recursos además se podrá cofinanciar el cargo por conexión de los usuarios de menores ingresos. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará las condiciones para la destinación de estos recursos.*

Finalmente, los ponentes, luego de reuniones sostenidas con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, hemos acordado presentar para segundo debate un pliego de modificaciones anexo a la presente ponencia, el cual cuenta con el aval del Ministro, y que, como corresponde, no afecta el monto total del presupuesto de la actual vigencia fiscal, ni modifica las metas fiscales de 2013. El pliego anexo incluye modificaciones por \$195,7 mm, que se resumen así:

- En el presupuesto de ingresos se recortan recursos propios por \$42 mm de la Aeronáutica Civil para incorporar \$30 mm provenientes del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación para financiar la red terciaria en el INVIAS y los \$12 mm restantes para Ingresos parafiscales de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP para gastos de funcionamiento.
- Igualmente, se realizan unos traslados presupuestales al interior de los sectores de defensa y Policía \$11,3 mm, Congreso \$0,6 mm, Hacienda \$1,4 mm, Educación \$8 mm, Comercio, Industria y Turismo \$1,5 mm y Transporte \$1,5 mm.
- De otra parte, se reducen los recursos asignados al INVIAS en la suma de **\$100 mm** que inicialmente se propusieron para financiar parte del Plan de Impulso a la productividad y el empleo – PIPE para destinar **\$55 mm** para la ampliación de la cobertura en formación profesional para mejorar las posibilidades de empleabilidad de los jóvenes a nivel Nacional en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y los restantes \$45 mm acreditarlos para apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **En los sectores Planeación (\$9,3 mm), Minas y Energía (\$10,7 mm), Rama Judicial (\$8 mm)** se contracreditan \$28 mm de proyectos de inversión que no van a ejecutar dichas entidades para trasladarlos a apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con estas modificaciones, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 quedaría así:

Cuadro 2
Presupuesto General de la Nación 2013
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	VIGENTE (1)	MODIFICACION NETA			TOTAL (5)=(1+4)
		PRIMER DEBATE (2)	PLIEGO (3)	NETO (4)=(2+3)	
I. FUNCIONAMIENTO	97,134	3,509	(32)	3,477	100,611
Gastos de Personal	20,164	162	12	174	20,338
Gastos Generales	6,673	263	1	264	6,937
Transferencias	68,773	3,084	(45)	3,039	71,812
Operación Comercial	1,524	-	-	-	1,524
II. SERVICIO DE LA DEUDA	45,467	(926)	-	(926)	44,541
Intereses	4,020	-	-	-	4,020
Intereses	15,498	(826)	-	(826)	14,672
III. INVERSION	42,943	811	32	842	43,785
IV. TOTAL (I + II + III)	185,543	3,394	-	3,394	188,937
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	140,076	4,320	-	4,320	144,396

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Por último, los ponentes a solicitud de varios colegas congresistas respaldamos la proposición que a continuación se transcribe y proponemos que esta haga parte del articulado del proyecto de ley ya que la misma es necesaria para que el órgano de control fiscal pueda desempeñar de manera más eficiente la misión constitucional que le ha sido encomendada.

ARTÍCULO NUEVO. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

Los costos de las modificaciones no superan las apropiaciones aprobadas con excepción de la incorporación de la Planta del DAS en liquidación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público situara los recursos correspondientes que se encuentran presupuestados en la Entidad en Liquidación. (H. Representantes Ángel Custodio Cabrera Báez y H. Senador Antonio Guerra de la Espriella)

Consciente de sus responsabilidades, el Congreso de la República, en ejercicio del control político, velará para que el monto, contenido y ejecución de las apropiaciones incorporadas en el presupuesto de 2013 y los recursos que las financian respondan a los propósitos para los cuales fueron programados, de forma que los dineros públicos se inviertan con eficiencia y eficacia. Y, acogemos lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que las operaciones propuestas en el proyecto de ley no generarán efectos adicionales sobre las cuentas fiscales ni afectarán las metas de déficit previstas para 2013.

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, los ponentes nos permitimos proponer:

Proyecto de Ley Nos. 304/2013 (Cámara) y 252/2013 (Senado) "Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2013".

PROPOSICIÓN

Dese segundo debate al Proyecto de Ley Nos. 304/2013 (Cámara) y 252/2013 (Senado) "Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2013", incluyendo las modificaciones propuestas en esta ponencia y en el pliego de modificaciones.

Comisión IV Cámara

Coordinadores:

Roberto José Díaz Herrera

Ponentes:

Carlos Abraham Jiménez López

Nicolás Antonio Jiménez Paternina

Jack Housni Jaller

Comisión III Cámara

Coordinadores:

Hernando José Padauí Álvarez

Alejandro Carlos Chacón Camargo

Eduardo Enrique Pérez Santos

Ponentes:

Eduardo Crissien Borrero

Orlando Alfonso Clavijo Clavijo