

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY Nos. 043/2012 (CÁMARA) y 040/2012 (SENADO) “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013”

Doctores

JUAN FELIPE LEMOS URIBE

Presidente Comisión Cuarta
H. Cámara de Representantes

JOSÉ FRANCISCO HERRERA ACOSTA

Presidente Comisión Cuarta
H. Senado de la República

HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ

Presidente Comisión Tercera
H. Cámara de Representantes

CAMILO ARMANDO SÁNCHEZ ORTEGA

Presidente Comisión Tercera
H. Senado de la República

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 primer debate en las Comisiones Económicas Conjuntas del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Nos. 043/2012 (Cámara) y 040/2012 (Senado) “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013”.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 27 de julio, dentro del plazo señalado por el artículo 346 de la Constitución Política¹, el Gobierno nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley del presupuesto general de la Nación (PGN) para el año 2013, por un valor total de \$185,5 billones.

Para abordar el análisis del proyecto, los miembros de las Comisiones Económicas hemos estudiado y debatido con prioridad el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2012 (MFMP), presentado por el ejecutivo el 14 de junio en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo primero de la Ley 819 de 2003, o Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal².

¹ “Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. (...)”

² “Artículo 1º. *Marco fiscal de mediano plazo.* Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. (...)”

En sesión conjunta de las Comisiones Económicas, el pasado mes de agosto atendimos la exposición del Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Carlos Echeverry, y el Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Mauricio Santa María, quienes resaltaron las características más importantes del proyecto de ley.

En su intervención, el ministro Echeverry dio un mensaje de tranquilidad sobre la situación de la economía colombiana, resaltando las perspectivas de crecimiento muy favorables para los próximos años, sobre la base de una nueva y muy fuerte institucionalidad fiscal, de clase mundial, que ha permitido que el país avance por una senda de reducción del déficit fiscal.

El Jefe de las Finanzas Públicas destacó la participación del Congreso de la República, que en el curso del actual siglo ha aprobado reformas fundamentales que sitúan al país en puestos de vanguardia en materia fiscal. Gracias a estas reformas, se han adoptado medidas armónicas con las políticas monetaria, cambiaria y comercial, lo cual, en conjunto han permitido que la economía colombiana muestre crecimientos positivos y muy favorables, cuando se la compara con los registros de economías de desarrollo similar, e incluso más avanzadas.

En sesión de comisiones, también tuvimos la oportunidad de escuchar la intervención del Gerente General del Banco de la República, doctor José Darío Uribe, y de otros funcionarios del orden nacional. En estas sesiones, la señora Contralora General de la República, doctora Sandra Morelli, así como algunos honorables congresistas, miembros de las comisiones económicas, expresaron sus inquietudes respecto al monto y contenido del PGN, las disposiciones generales y otros temas relacionados con el uso y gestión de los recursos públicos, recibiendo, en todos los casos, las explicaciones correspondientes de los representantes del Gobierno nacional.

Así mismo, otras comisiones constitucionales, en cumplimiento del artículo 4º de la Ley 3ª de 1992³, han mostrado un interés encomiable por analizar los asuntos de su competencia en el contexto del proyecto de presupuesto de 2013. Para hacerlo, han citado a los responsables gubernamentales de las áreas respectivas. Hemos recibido con interés sus informes y recomendaciones sobre el proyecto de ley. Así mismo, hemos contado con la activa participación del Director General del Presupuesto Público Nacional, doctor Fernando Jiménez, en su función de asesoría al Congreso para el estudio de este proyecto de ley, como lo dispone el artículo 61 del EOP⁴.

El resultado de estas actividades nos ha permitido complementar y contrastar la información contenida en el Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público que acompañó la entrega del proyecto de ley en mención, lo cual ha proporcionado elementos adicionales de análisis, muy importantes para el estudio

³ Artículo 4o. Para los efectos previstos en los artículos 341 y 346 de la Constitución Nacional serán de asuntos económicos las Comisiones Tercera y Cuarta. Dentro de los veinte (20) días siguientes a la presentación de los proyectos de presupuesto de rentas y apropiaciones, plan nacional de desarrollo y plan de inversiones, cada Comisión rendirá informe y recomendaciones sobre los temas de su conocimiento a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta”.

⁴ Artículo 61. El Director General del Presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reforma que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar a dichas comisiones la vocería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende.

y evaluación de sus implicaciones económicas y sociales, y para plantear alternativas que contribuyan a que las propuestas del ejecutivo, entre ellas las relacionadas con el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales, se traduzcan en resultados positivos en la ejecución presupuestal de la próxima vigencia fiscal.

Al justificar su propuesta de gasto, al inicio de la discusión del proyecto de presupuesto en las comisiones económicas, el ministro Echeverry fue enfático en defender la necesidad de mantener como monto máximo del presupuesto el valor presentado por el ejecutivo, cifra consistente con las proyecciones macroeconómicas, y en particular con las fiscales.

Posteriormente, el nuevo ministro de Hacienda, doctor Mauricio Cárdenas Santa María, ha manifestado su acuerdo con lo expuesto por su antecesor, en el entendido de que el Gobierno nacional debe cumplir metas fiscales estrictas en el marco de la Ley 1473 de junio de 2011, que establece una Regla Fiscal al Gobierno Nacional Central, GNC. Esta regla dispone que el balance estructural del GNC sea en 2014 de 2,3% del PIB, o menos; llegue a 1,9%, o menos, en 2018, y baje al 1,0%, o menos, en 2022.

En estas circunstancias, para ajustarse a la norma, se requiere actuar desde ahora con el propósito de situar las finanzas del GNC en la senda de la reducción gradual prevista por dicha ley. Esto significa que el gasto deberá programarse con prudencia, lo que explica el porqué de la solicitud ministerial sobre la conveniencia de no modificar la cifra del PGN presentado por el Gobierno.

Una vez evaluadas las diversas opiniones, y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 56 del EOP⁵, compilado en el Decreto 111 de 1996, el pasado 12 de septiembre, las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, recogiendo la recomendación del ministro de Hacienda, fijaron el monto definitivo del presupuesto en \$185,5 billones, el cual coincide con el propuesto por el Gobierno nacional. Con esta decisión se mantiene la consistencia del PGN con las metas macroeconómicas, en especial las metas fiscales. Con estas precisiones, el monto aprobado servirá de referencia para el análisis y evaluación del contenido del presente proyecto de ley.

2. CONTEXTO GENERAL

Después de la crisis financiera internacional de 2008, con sus repercusiones reales sobre la economía mundial, y de la cual no se escapó Colombia, desde 2010 se ha venido dando un proceso gradual de recuperación, aunque a diferentes velocidades. Durante 2011, éste ha sido jalonado por el dinamismo de los países emergentes, especialmente China (9,2%) e India (7,1%), entretanto, el crecimiento de los países desarrollados (Estados Unidos y zona europea) continúa siendo insuficiente y poco vigoroso. Las economías avanzadas registraron un crecimiento de solo 3,9% en 2011, muy inferior al de

⁵ Artículo 56. Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oírán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las Comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las Plenarias iniciarán su discusión el 1º de octubre de cada año. (Ley 38 de 1989, art. 39, Ley 179 de 1994, arts. 26 y 55, inciso 20)".

las emergentes, 6,2%. En América Latina tuvieron un papel destacado Perú (6,9%), Colombia, (5,9%), Chile (5,9%) y, en menor medida, México (3,9%) y Brasil (2,7%)⁶.

El desempeño de Colombia fue notable en 2011 (5,9%), uno de los más altos crecimientos en décadas y superior al de la mayoría de los países de la región. Los resultados de ese año, y lo observado en 2012, demuestran que nuestra economía ha sido capaz de absorber con relativo éxito los efectos adversos de la crisis europea. El país continúa mostrando su capacidad de crecimiento, en buena medida gracias a la gestión responsable de las finanzas públicas, a la modernización productiva lograda en los últimos años, a los flujos de Inversión Extranjera Directa, a la recuperación de la confianza de los mercados mundiales y a la política de estabilización que ha permitido mantener el control sobre las presiones inflacionarias y de apreciación del tipo de cambio.

A pesar de la incertidumbre que existe hoy sobre la capacidad de crecimiento de los EEUU y de los países de la unión europea, vale la pena destacar que para organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) las proyecciones de crecimiento mundial siguen siendo positivas. Este organismo prevé una recuperación gradual de la economía mundial en el mediano plazo, y estima que seguirá siendo jalonada por los países emergentes, ya que las economías avanzadas mantendrán un paso lento.⁷ De acuerdo con el FMI, esta disparidad en el ritmo de crecimiento se apreciará en 2012 y 2013. Según sus cálculos, la economía mundial en el primer año podría crecer a una tasa anual promedio de 3,5%, mientras las economías emergentes lo harían a una de 5,6%, y las economías avanzadas al 1,4%. En el segundo año, estas tasas serían un poco mayores: 3,9%; 5,9% y 1,9%, respectivamente.

La dinámica que la actividad económica de Colombia muestre en 2012, y en los próximos años, dependerá, en gran medida de la magnitud y desarrollo de la crisis europea y de la capacidad del país para absorber sus efectos sobre la producción. A pesar de que en lo corrido de 2012 la demanda interna muestra un menor dinamismo que el observado el año anterior, éste sigue siendo positivo. Las previsiones contenidas en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2012, que el Gobierno presentó a estas comisiones, estiman un crecimiento del PIB del 4,8% en 2012 y 2013, y del mismo nivel en el mediano plazo, con una dinámica positiva en todas las ramas de actividad económica⁸.

El ministro Cárdenas nos ha manifestado su confianza en las estimaciones realizadas. Ha expresado su convencimiento de que en los próximos años la economía mostrará tasas muy satisfactorias de crecimiento, que estará liderado, como corresponde, por el sector privado. Esto no significa que el sector público deje de participar como agente de crecimiento, por el contrario, deberá mantener un margen suficiente que le permita la aplicación de políticas en favor del crecimiento, el empleo y la reducción en las desigualdades sociales.

⁶ World Economic Outlook Data Base, IMF (<http://www.imf.org>). Julio, 2012.

⁷ FMI. Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización a 15 de julio de 2012 (www.fmi.org). Según el FMI el escenario de base, como el año anterior, continúa siendo una recuperación mundial a múltiples velocidades.

⁸ En su segundo informe de 2012 al Congreso, la Junta Directiva del Banco de la República estima un crecimiento del PIB en el rango comprendido entre 3% y 5%, con una probabilidad alta de que se ubique en la parte media de dicho intervalo. Así mismo, no prevé presiones de la demanda que puedan poner en riesgo el cumplimiento de las metas de inflación establecidas por la JDBR, que estima estarán en el rango de 2% a 4% (<http://www.banrep.gov.co>).

Los ponentes estamos convencidos de que para alcanzar las metas previstas en el plan nacional de desarrollo se requiere de un manejo responsable de las finanzas públicas. Solo mediante unas finanzas públicas sólidas será factible la asignación sostenible de los recursos para cumplir las metas gubernamentales dirigidas, entre otras, a construir un millón de viviendas nuevas; entregar cien mil viviendas gratuitas a la población en condiciones de extrema pobreza; duplicar las exportaciones del agro de US\$6.000 millones a US\$12.000 millones; financiar las dobles calzadas y las vías para la competitividad; adaptar la infraestructura del país a los requerimientos de los TLC firmados con diferentes países; crear un sistema de becas-crédito para que los jóvenes de colegios públicos puedan ingresar a la universidad, en cumplimiento de la meta de incrementar la cobertura en la educación superior del 35% al 50% durante este cuatrienio; atender en su integridad la ley de víctimas y restitución de tierras; resolver la situación de los damnificados por la emergencia invernal y desarrollar las acciones necesarias para reducir la pobreza y cumplir con las metas del milenio, con las que se ha comprometido el país.

En estas circunstancias, y en la búsqueda del cumplimiento de las metas fijadas, la política fiscal deberá gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia, de manera que las propuestas que se hagan en los planes de gasto para el próximo año permitan el funcionamiento de las entidades, garanticen el cumplimiento de sus funciones y la prestación de un servicio eficiente a los usuarios, y contribuyan a la construcción de un país más justo y equitativo.

Que la programación de presupuesto de 2013, como lo ha manifestado el ministro, haya sido realizada con base en supuestos razonables, considerando la incertidumbre en los mercados internacionales y sus probables efectos sobre la economía nacional, la consideramos una muestra de responsabilidad fiscal. En estas circunstancias, no esperamos un salto al vacío en materia de gasto público ni el Congreso de la República lo prohiará. Tampoco esperamos un retiro drástico del sector público como agente de crecimiento. En ambos casos, mantendremos la vigilancia permanente sobre la evolución del gasto y de los recursos que lo financian, en ejercicio del control político que nos corresponde, sin dejar de lado nuestra responsabilidad de apoyar la adopción de medidas que contribuyan al progreso del país y a la justicia social.

Sobre este último punto no queremos dejar pasar la oportunidad para hacer un llamado sobre la urgencia de que el Gobierno nacional, como también los gobiernos territoriales y locales, asuman un mayor compromiso en procura de contener y revertir el deterioro en las condiciones de vida de nuestros compatriotas y garantizar el ejercicio de sus derechos a salud, educación, vivienda y empleo, entre otros bienes y derechos fundamentales. Los actuales niveles de pobreza y miseria continúan siendo muy elevados cuando se comparan a nivel internacional. Nos complace sobremanera el avance alcanzado en esta materia, en especial cuando consideramos las cifras del DANE para 2011 que registran un descenso en los niveles de pobreza, del 37,2% anterior al 34,1% en 2011, y del 12,3% al 10,6%, en los de pobreza extrema. Es una información esperanzadora de que avanzamos por buen camino. Como también lo es la reducción, entre 2010 y 2011, en los niveles de desigualdad medidos por el coeficiente Gini (del 56 al 54,8, la menor cifra desde que este coeficiente se mide en Colombia). Sin embargo, no podemos sentirnos plenamente satisfechos: estas cifras, siguen siendo muy elevadas, por lo que es

inaplazable mantener el esfuerzo en el gasto público social que contribuya a afianzar la cohesión social, en un marco de responsabilidad y disciplina fiscal.

3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE 2013

La financiación prevista en el proyecto inicial de PGN para 2013 contempla las siguientes fuentes (Cuadro No.1):

- \$102,2 billones, ingresos corrientes de la Nación;
- \$61,1 billones, recursos de capital;
- \$7,9 billones, rentas parafiscales y otros fondos especiales, y
- \$14,4 billones, recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales.

Cuadro Nº. 1

Fuentes de financiamiento del PGN 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013	Variación	Participación		Como porcentaje	
	aforo	proyecto	porcentual	Porcentual		del PIB	
	(1)	(2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)	2012 (6)	2013 (7)
Total Presupuesto Nación	151.191	171.144	13,2	91,4	92,2	22,8	23,7
Ingresos Corrientes	86.733	102.212	17,8	52,4	55,1	13,1	14,2
Recursos de Capital	55.334	61.072	10,4	33,5	32,9	8,3	8,5
Fondos Especiales	8.090	6.638	(17,9)	4,9	3,6	1,2	0,9
Rentas Parafiscales	1.034	1.221	18,1	0,6	0,7	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	14.212	14.381	1,2	8,6	7,8	2,1	2,0
Total PGN	165.402	185.525	12,2	100,0	100,0	24,9	25,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El Gobierno nacional ha informado que cuenta con la financiación para el proyecto de presupuesto, por lo que no acudirá a mecanismos de financiamiento extraordinario, como el previsto en el artículo 347 de la Constitución Política.⁹

4. TAMAÑO Y COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 2013

El proyecto de PGN para 2013 asciende a \$185,5 billones. De este total, \$171,1 billones corresponde a apropiaciones financiadas con recursos de la Nación, que equivale al 92,2% del total del PGN, y \$14,4 billones, el 7,8% restante, se financia con recursos propios. El PGN crece 12,2% con relación al de 2012: con recursos de la Nación, el 13,2% y el 1,2%, con recursos propios (Cuadro 2).

⁹ "Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente".

De acuerdo con lo expresado por el Ministro de Hacienda, este presupuesto permite mantener la tendencia de reducción del déficit fiscal, contiene más inversión, y es coherente con la credibilidad que ha ganado la economía colombiana. En términos de la clasificación por objeto del gasto, el PGN se descompone así:

- \$97,8 billones, el 52,7%, corresponde a gastos de funcionamiento;
- \$47 billones, el 25,3%, a servicio de la deuda, y
- \$40,7 billones, el 22%, a gastos de inversión.

De acuerdo con la explicación rendida por el ministro, el incremento en el PGN (12,2%) se sustenta, en buena medida, por la existencia de un conjunto de rigideces y de mandatos constitucionales de ineludible cumplimiento, cuyos costos deben incluirse necesariamente en la ley anual de presupuesto. Es el caso, entre otras, de las transferencias para el Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP) y de las obligaciones pensionales, las cuales, en conjunto, representan la tercera parte del presupuesto de la Nación. Cada una de ellas crece 8,6%, respecto a las apropiaciones previstas para 2012.

En resumen, los gastos de **funcionamiento** muestran un incremento del 8,8%, que en valores absolutos equivale a un aumento de \$7,9 billones, variación que se explica fundamentalmente por el comportamiento de las siguientes partidas (Cuadro 2):

- Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), \$28,2 billones, para dar cumplimiento al Acto Legislativo 004 de 2007 y a la Ley 1176 de 2007;
- Pensiones, \$24,9 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- Gastos de personal y gastos generales, \$26,9 billones. Además de las provisiones para el incremento salarial de los servidores públicos, contempla, entre otros, el efecto total del incremento en el pie de fuerza para 2013: el costo de 5.000 uniformados que se vinculan a finales del 2012 y 2.500 que ingresarán en el 2013 en la Policía Nacional; y 2.500 soldados en el Ejército Nacional, que se incorporarán con el fin de fortalecer las unidades militares;
- Universidades, sin pensiones, \$2,2 billones;
- Sentencias y conciliaciones, \$954 mil millones, mm;
- Transferencias a la Nación de excedentes financieros de las entidades descentralizadas que hacen parte del PGN, por \$758 mm. Esta cifra no implica gasto, pero se requiere su presupuestación para que las entidades cuenten con la apropiación que les permita realizar la transferencia de los recursos a la Tesorería;
- Programas de reparación de víctimas, \$652 mm, y
- Transferencias para programas de modernización del Estado y otras transferencias, \$471 mm.

Cuadro N.º 2 Total Presupuesto General de la Nación 2012-2013

Miles de millones de pesos

Concepto	2012 (1)	2013 proyecto (2)	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	89.879	97.810	8,8	13,5	13,6
Gastos de personal	18.895	20.462	8,3	2,8	2,8
Gastos generales	6.299	6.432	2,1	0,9	0,9
Transferencias	63.070	69.321	9,9	9,5	9,6
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.905	24.881	8,6	3,4	3,5
Pensiones sin ISS	15.026	16.275	8,3	2,3	2,3
Pensiones ISS	7.879	8.607	9,2	1,2	1,2
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	9.503	11.221	18,1	1,4	1,6
Operación comercial	1.615	1.594	(1,3)	0,2	0,2
DEUDA	38.715	46.967	21,3	5,8	6,5
Amortizaciones de la deuda	19.613	27.449	40,0	3,0	3,8
Intereses de la deuda	19.102	19.518	2,2	2,9	2,7
INVERSIÓN	36.808	40.748	10,7	5,5	5,7
TOTAL	165.402	185.525	12,2	24,9	25,7
TOTAL SIN DEUDA	126.687	138.558	9,4	19,1	19,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El **servicio de la deuda pública** crece en 21,3%, pasando de \$38,7 billones a \$47 billones, de los cuales \$27,5 billones se destinan a amortizar la deuda y los restantes \$19,5 billones, a pago de intereses y otros costos asociados.

La **inversión** muestra un crecimiento del 10,7%, pasando de \$36,8 billones en 2012 a \$40,7 billones en 2013, equivalente al 5,7% del PIB.

4.1 Presupuesto de la Nación El presupuesto nacional asciende a \$171,1 billones (92,2% del PGN) con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, \$92,3 billones, que representa el 54% del total; servicio de la deuda¹⁰, \$47 billones, 27,4%, e inversión, \$31,8 billones, que equivale al 18,6% restante (Cuadro No 3).

Es de resaltar que el 94,4% de los gastos de funcionamiento, el 100% de los del servicio de la deuda y el 78,1% de los de inversión se financian con aportes de la Nación, la porción restante se financia con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales. Por esta razón, en lo que sigue se enfatiza en el gasto financiado por la Nación, excepto al final cuando nos refiramos al presupuesto de inversión.

¹⁰ El servicio de deuda en el PGN incluye la asunción por parte de la Nación de obligaciones de diversas entidades del Estado que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus compromisos, así como el endeudamiento contratado para financiar inversiones sectoriales diversas.

Cuadro Nº. 3
Total presupuesto de la Nación 2012-2013
Miles de millones de pesos

Concepto	2012 (1)	2013 proyecto (2)	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	84.343	92.345	9,5	12,7	12,8
Gastos de personal	17.889	19.392	8,4	2,7	2,7
Gastos generales	5.730	5.864	2,3	0,9	0,8
Transferencias	60.713	67.078	10,5	9,1	9,3
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.491	24.281	8,0	3,4	3,4
Pensiones sin ISS	14.612	15.674	7,3	2,2	2,2
Pensiones ISS	7.879	8.607	9,2	1,2	1,2
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	7.559	9.579	26,7	1,1	1,3
Operación comercial	11	11	4,2	0,0	0,0
DEUDA	38.714	46.965	21,3	5,8	6,5
Amortizaciones de la deuda	19.612	27.448	40,0	3,0	3,8
Intereses de la deuda	19.102	19.518	2,2	2,9	2,7
INVERSIÓN	28.134	31.833	13,1	4,2	4,4
TOTAL	151.191	171.144	13,2	22,8	23,7
TOTAL SIN DEUDA	112.477	124.178	10,4	16,9	17,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

4.1.1 Gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento incluyen apropiaciones para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública y transferencias que la Nación efectúa para atender obligaciones derivadas del SGP, pago de pensiones, cesantías y otras prestaciones sociales, aportes a universidades, sentencias y conciliaciones, aportes a organismos internacionales y otros compromisos que le ordena directamente la Constitución y la Ley o derivan de sentencias de las altas cortes.

Las apropiaciones previstas para gastos de funcionamiento, financiadas con recursos de la Nación, se destinan a gastos de personal, \$19,4 billones; gastos generales, \$5,9 billones, y transferencias, \$67,1 billones (Cuadro 3). El gasto de funcionamiento crece 9,5%, esto es, \$8 billones, respecto a 2012.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda, los gastos de personal fueron programados con base en el costo de la nómina prevista para 2013, es decir, el costo de los cargos realmente ocupados, que, en el presupuesto nacional, asciende a \$19,4 billones (2,7% del PIB), incluyendo los recursos requeridos por el sector de defensa y seguridad para atender los efectos parciales de los ascensos en el escalafón y la ampliación del pie de fuerza a la que nos referimos con anterioridad.

Como resultado de la estructura del sector público del orden nacional y de las necesidades mismas de la administración, los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentran en un 56,2% en el sector defensa y seguridad, los cuales suman \$10,9 billones.

Le siguen en su orden los gastos de la Rama Judicial, \$2,1 billones, la Fiscalía General de la Nación, \$1,6 billones, y los órganos de control, \$818 mm. En resumen, estos sectores responden por el 82,8% de los gastos de nómina, quedando un remanente de 17,2%, esto es, \$3,3 billones, que se distribuye entre diferentes órganos, especialmente de la Rama Ejecutiva.

Por otro lado, los gastos generales ascienden a \$5,9 billones (0,8% del PIB), equivalente a un aumento de 2,3%, esto es, \$134 mm. Casi el 70% de las erogaciones por este concepto se concentran en el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, financiando la adquisición de elementos como uniformes, equipos de campaña, combustible, gastos asociados a la operación de los nuevos equipos, pago de recompensas, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, entre otros requerimientos.

En cuanto a las transferencias, éstas representan el 72,6% del total de los gastos de funcionamiento financiados con recursos de la Nación. El monto de las transferencias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2013 con recursos de la Nación suma \$67,1 billones. De estos recursos, \$28,2 billones se destinan al SGP y \$24,3 billones, al pago de las mesadas pensionales, tanto del ISS (\$8,6 billones) como del resto de entidades (\$15,7 billones).

4.1.2 Servicio de la deuda. El presupuesto para el servicio de la deuda incorpora recursos por \$47 billones para atender el pago de obligaciones asumidas en años anteriores, tanto localmente como en el exterior, casi en su totalidad en cabeza del Gobierno nacional. Un 14,8% del servicio de la deuda (\$7 billones) se destinará al pago de la deuda externa y el 85,2% restante (\$40 billones), al de la deuda interna. De ese total, \$27,4 billones (el 58,4%) corresponde a amortizaciones y \$19,5 billones a intereses (41,6%). La información del Ministerio de Hacienda muestra que en el servicio de la deuda se incluyen \$1,5 billones para cubrir posibles contingencias en las operaciones de manejo, de acuerdo con el comportamiento fiscal y de la economía durante la vigencia. De igual manera, incluye recursos por \$433 mm, para el cubrimiento de las pérdidas proyectadas del Banco de la República, esto en concordancia con el artículo 27 de la Ley 31 de 1992.

Es importante destacar que el mayor nivel del servicio de la deuda pública, que pasa de 5,8% del PIB en 2012 a 6,5% del PIB en 2013, se da por un mayor nivel de amortización del endeudamiento que en el de intereses sobre el mismo, lo cual favorece el proceso esperado de reducción progresiva de los niveles de endeudamiento. El acertado manejo de las finanzas públicas ha repercutido en menores pagos por intereses, situación que se ha visto favorecida, además, por el grado de inversión que se le ha dado al país, que abarata también sus costos de endeudamiento y facilita su acceso a los mercados financieros, pues la banca internacional sabe que sus inversiones están seguras aquí.

4.1.3 Presupuesto de inversión. El presupuesto de inversión para 2013 será el mayor en la historia de Colombia, más de \$40 billones. Es un aumento sostenible en términos fiscales, que no sacrifica ahorro y se efectúa en el marco de una senda descendente de la deuda pública. En efecto, la inversión pública ha aumentado en términos nominales y como porcentaje del PIB. Los recursos que el Gobierno nacional ha destinado para el presupuesto de inversión han crecido un 127% entre 2002 y 2013, pasando de \$17,9 billones a \$40,7 billones (a precios constantes de 2013), así mismo, la participación en el

PIB registra un comportamiento ascendente, al pasar del 4,3% en 2002 a 5,6% en 2013, lo que representa la cifra más alta de un presupuesto de inversión presentado al Congreso de la República, y materializa el compromiso del Gobierno nacional con el crecimiento y la equidad en el país.

Así, las partidas incluidas en el presupuesto de inversión para 2013 ascienden a \$40,7 billones, de los cuales \$31,8 billones provienen de recursos de la Nación y \$8,9 billones corresponden a recursos propios de los establecimientos públicos. El presupuesto presenta un crecimiento nominal de 10.7% (\$3,9 billones) con respecto a 2012, donde los recursos de la Nación aumentan en 13% y los recursos propios en 2%. Montos consistentes con el escenario fiscal de mediano plazo descrito en el MFMP de 2012.

El presupuesto de inversión para la vigencia fiscal de 2013 materializa el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, aprobado por el CONPES para ese año. El ministro de Hacienda y el director del DNP han explicado que su formulación es el resultado de un ejercicio de priorización, buscando satisfacer necesidades sociales y económicas apremiantes, en un contexto de restricción fiscal y en cumplimiento del PND. En general, este proyecto permitirá atender los compromisos adquiridos mediante contratos y convenios vigentes; vigencias fiscales futuras debidamente autorizadas, y financiar obligaciones derivadas de leyes y sentencias de ineludible cumplimiento.

El presupuesto de inversión incluye recursos para atender las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (política de atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y en particular a la población desplazada; universalización de la salud y unificación de los regímenes subsidiado y contributivo, Familias en Acción, Unidos y Programas de Educación Escolar, entre otros); se programan los recursos para los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas de acuerdo con lo previsto en la Ley 142 de 1994, y las erogaciones previstas para atender los efectos derivados del fenómeno de La Niña durante las pasadas temporadas invernales y preparar al agro de las posibles consecuencias del fenómeno de El Niño.

De conformidad con la presentación efectuada por el Director del Departamento Nacional de Planeación, desde la perspectiva del PND 2010-2014, aprobado mediante la Ley 1450 de 2011, el presupuesto de inversión se distribuye por objetivos, así: para *Igualdad de oportunidades para todos los colombianos* se asignan \$17,6 billones (43,1% del total previsto para inversión); para *Crecimiento económico y competitividad*, \$13,9 billones (34,1%); para *Consolidación de la paz*, \$4,2 billones (10,3%), y, finalmente, para los pilares de *Soportes transversales* y *Sostenibilidad ambiental* se contará con \$2,8 billones (6,9%) y \$2,3 billones (5,6%), respectivamente.

De acuerdo con su distribución sectorial, la inversión se concentrará principalmente en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (18,4%), Transporte (15,5%), Salud y Protección Social (9,1%), Trabajo (8,0%), Minas y Energía (7,2%) Defensa y Seguridad (7,1%) y Agropecuario (5,5%), sectores que conjuntamente representan el 71% de la inversión para 2013.

El cuadro 4 resume las inversiones más representativas identificadas en el presupuesto, atendiendo su importancia estratégica para el PND 2010-2014, las cuales, son, a su vez, un referente de las prioridades del Gobierno nacional para 2013.

Cuadro N°. 4
Inversiones destacadas PGN 2013¹¹
Miles de millones de pesos

Principales Programas	2013	Participación %
Infraestructura sector Transporte	6.321	15,5%
Unificación POS y FOSYGA	3.597	8,8%
Atención integral primera infancia	2.310	5,7%
Fondo de Adaptación	2.000	4,9%
Subsidios Eléctricos y Gas	1.914	4,7%
Seguridad Democrática	1.774	4,4%
Vivienda R-APD, Incent. Forestal, otros Agro.	1.605	3,9%
Familias en Acción y jóvenes en acción	1.567	3,8%
Educación	1.480	3,6%
Política de Vivienda	1.376	3,4%
Gasto corriente de las FFMM	1.045	2,6%
Fondo Solidaridad Pensional	915	2,2%
Infraestructura y servicios en conectividad digital	812	2,0%
Transporte Urbano	770	1,9%
Atención humanitaria de emergencias	665	1,6%
Desarrollo Rural con Equidad (AIS)	630	1,5%
Política de Agua	535	1,3%
Alimentación escolar	534	1,3%
Censo Agropecuario y encuestas DANE	400	1,0%
Foes, Faer, Fazni, Prone	354	0,9%
Turismo, innovación y mercado internacional	310,8	0,8%
Becas Doctorado - Colciencias	220	0,5%
Rama Judicial	200	0,5%
Política Ambiental	156	0,4%
Otros Programas	9.257	22,7%
TOTAL INVERSIÓN 2013	40.748	100%

Fuente: DNP – DIFP

5. CONSIDERACIONES FINALES

Con la activa participación del Congreso de la República se ha creado una nueva institucionalidad fiscal. Con la aprobación del Acto Legislativo 05 de 2011, que creó el Sistema General de Regalías (SGR), y la de la Ley 1530 de 2012, que lo desarrolla y reglamenta, estamos seguros que permitirá, en conjunto, la conformación de un instrumental fiscal de primera línea que garantice la sostenibilidad de nuestras cuentas fiscales y favorezca la estabilidad macroeconómica del país, mejorando la calidad de vida de los colombianos.

Cuando se analiza el entorno internacional, vemos que se actuó con celeridad y oportunidad. El ajuste fiscal está a la orden del día en muchos países. La mayoría de las economías europeas han tenido que acudir a ajustes cada vez más dolorosos para sus poblaciones y para sus posibilidades de crecimiento. Incluso la economía estadounidense tendrá que transitar por esta vía. Cómo hacer el ajuste, es un tema central de la actual campaña electoral y estará, sin duda, en primer lugar de la agenda del próximo presidente de los EE.UU.

Colombia, por fortuna, ya cuenta con los mecanismos para orientar la política fiscal de forma predecible, aislando el gasto social y la inversión pública de las fluctuaciones económicas y facilitando las decisiones de inversión de los agentes económicos. El comportamiento de la economía en años recientes y la capacidad que ha mostrado para hacer frente a los choques externos permiten esperar que en los próximos años se

¹¹ Corresponde al proyecto inicial del PGN. No incluye las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones.

mantenga una senda de crecimiento ascendente. Si las conversaciones de paz que se han iniciado con los grupos alzados en armas logran materializarse en un fin del conflicto, no dudamos que se abrirá un camino lleno de posibilidades para el futuro del país, en materia económica y social.

El Congreso mantendrá su disposición para contribuir a la sanidad fiscal del país. Muchos ejemplos, a lo largo de los años, demuestran que el legislativo colombiano, a diferencia de otros países, ha dejado de lado sus diferencias ideológicas y partidistas siempre que se ha requerido actuar en procura del bienestar colectivo y el fortalecimiento de las finanzas públicas. En la legislatura que corre, con mayor razón, estaremos atentos a analizar y mejorar con juicio crítico y ánimo constructivos las propuestas que en materia fiscal se pongan a nuestra consideración.

Los ponentes queremos hacer algunas consideraciones finales sobre el proyecto de ley que se tramita:

El trabajo juicioso y responsable de las Comisiones Económicas, en coordinación con los ministros del despacho y otros altos funcionarios del gobierno nacional, en un marco de priorización del gasto y de discusión civilizada, se ha materializado en una revisión amplia del proyecto de ley. En consecuencia, acogiendo algunas de las propuestas que resultaron de los debates, los ponentes, conjuntamente con el Ministro de Hacienda y el Director del Departamento Nacional de Planeación, hemos convenido en presentar un Pliego de Modificaciones que incluye operaciones de traslados por \$4,1 billones, de los cuales al interior de diferentes sectores se han efectuado ajustes por \$2 billones y los restantes \$2,1 billones corresponden a un proceso de fortalecimiento en sectores estratégicos como transporte, Rama Judicial, inclusión social y reconciliación (atendiendo el reciente fallo de la Corte Constitucional sobre madres comunitarias), minas y energía y vivienda, ciudad y territorio, principalmente, como se detalla en el anexo a esta ponencia.

Respecto al tipo de gasto, se resalta que con estas operaciones se presenta un incremento importante en el presupuesto de inversión, \$1,9 billones, y una reducción en los gastos de funcionamiento \$0,4 billones, y servicio de deuda, \$1,5 billones¹².

Los ponentes le hemos manifestado al ministro la importancia de continuar apoyando el desarrollo regional y local. La lucha contra la pobreza debe darse en las zonas más desprotegidas de nuestro país donde sólo con la presencia activa del Estado y de sus instituciones podrán crearse bases fuertes y duraderas para aclimatar la paz y la reconciliación entre los colombianos. Así lo ha entendido el ministro, por esta razón queremos expresar nuestro especial reconocimiento y dejar constancia del interés mostrado por él y otros funcionarios para buscar los mecanismos que permitan asignar recursos a proyectos dirigidos con tales propósitos.

Así, fruto de las conversaciones sostenidas en las comisiones y en las reuniones mencionadas hemos convenido con el ministro destinar algunos recursos para financiar proyectos de inversión que permitan satisfacer necesidades sentidas de las regiones

¹² Esta operación no afecta el monto definitivo aprobado por las Comisiones Económicas, aunque sí modifica la composición del proyecto de ley; en este caso, aumentando la importancia de la inversión. La financiación de las operaciones previstas en el Pliego de Modificaciones provienen básicamente de funcionamiento y de la deuda.

como las relacionadas con vías terciarias, para las cuales se destinarán cerca de \$400 mm; también se allegarán recursos para acueductos, a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; de igual manera, se acordó asignar en el presupuesto del Ministerio de Hacienda al menos \$100 mm como una provisión contingente que permita contar con recursos para hacer frente a los efectos que puedan derivarse del fenómeno de El Niño; para obras que contrarresten la erosión costera se asignarán recursos en el Ministerio de Medio Ambiente o en el Ministerio de Hacienda mientras se definen los proyectos a financiar; y como apoyo a la justicia se asignarán \$130 mm a la Rama Judicial. Por último, se convino constituir una comisión coordinada por la senadora Arleth Casado de López para analizar las necesidades de recursos para el Fondo de Energía Social, FOES.

En el pliego de modificaciones se contemplan igualmente traslados para financiar, entre otros gastos, el cumplimiento gradual de la sentencia de la Corte Constitucional a favor de las madres comunitarias, para lo cual se asignarán \$200 mm financiados, por partes iguales, con recursos de la Nación y recursos propios del ICBF; para apoyo a los adultos mayores, se asignarán \$100 mm provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional (Parágrafo del artículo 52 del proyecto de ley de PGN presentado por el Gobierno) y se garantiza que en el Ministerio de Hacienda se hará una provisión para el fortalecimiento de las universidades públicas.

También se convino en conformar una comisión de cinco congresistas para evaluar las necesidades presupuestales de los entes de control y organismos autónomos, la cual será coordinada por el senador Camilo Sánchez, con participación del senador Martín Morales. Así mismo, se acordó organizar una reunión con los presidentes de Senado y Cámara, y los presidentes de las Comisiones 3ª y 4ª de las dos corporaciones, con el fin de revisar el presupuesto del Congreso.

Finalmente, se acordó con los representantes del Gobierno nacional incluir recursos para cubrir algunas prioridades gubernamentales, tomando como base las solicitudes de los miembros del gabinete, para lo cual el Ministerio de Hacienda y el DNP revisaron el proyecto de presupuesto con el fin de recomponer la inversión y financiar otros gastos necesarios para la operación de las entidades, proponiendo las operaciones presupuestales correspondientes que permitan el funcionamiento de los órganos. En este, como en el caso anterior, la financiación de las operaciones propuestas no requiere de nueva emisión de deuda, ni afecta las metas fiscales.

Con base en la información que nos ha proporcionado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, los cambios más importantes se detallan a continuación.

- En el sector Transporte se destinan cerca de \$850 mm, de los cuales \$400 mm son para vías terciarias, *Caminos para la Prosperidad*, \$286 mm para conectividad regional, y \$164 mm para apoyo al mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria y férrea;
- En el sector de la Inclusión Social y Reconciliación se asignan \$400 mm con el propósito de atender el fallo de la Corte a favor de las madres comunitarias por \$200 mm y el resto, para fortalecer el programa Obras para la Prosperidad;

- En la Rama Judicial, se incluyen \$155 mm, de los cuales \$25 mm destinados principalmente a gastos generales y en inversión \$130 mm para tecnología e infraestructura;
- En el sector de Minas y Energía, \$142 mm, de los cuales \$85 mm se asignan para proyectos a través del PRONE y FAER y \$50 mm para subsidios GLP;
- En el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, \$135 mm para apoyo financiero al desarrollo de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional;
- En el Ministerio de Trabajo se incluyen \$100 mm para el programa de protección al adulto mayor, PPSAM;
- En el sector de Deporte se apropian \$70 mm para infraestructura deportiva;
- En el sector de Justicia y Derecho \$68 mm para el programa de infraestructura carcelaria;
- En el sector Agropecuario se destinan \$35 mm, para la atención de programas prioritarios y fortalecimiento institucional, y
- En el sector Hacienda se incluyen \$100 mm como provisión para atender posibles emergencias que se originen con el fenómeno de El Niño.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Hacienda para compensar las anteriores operaciones se contracreditaron o redujeron asignaciones por el mismo valor. Las principales operaciones de esta clase fueron las siguientes:

- En el **Servicio de la Deuda Pública Nacional, \$1,5 billones**, por concepto de amortizaciones correspondientes a la provisión de las posibles contingencias en las operaciones de manejo de la deuda que se tenían inicialmente programadas.
- En el sector Hacienda se reducen transferencias por cerca de **\$0,4 billones**, los que se complementan con otras reducciones como se detallan en el pliego.

Por las características de las operaciones propuestas, el Ministerio de Hacienda ha manifestado que estas no generarán efectos adicionales sobre las cuentas fiscales ni afectarán las metas de déficit previstas para 2013.

La aprobación del monto definitivo y la de este proyecto de ley constituyen un voto de confianza del Congreso de la República al Gobierno nacional y a las propuestas que ha formulado para jalonar el crecimiento económico mediante el apoyo a sectores estratégicos como los mencionados por el señor presidente y su equipo de gobierno, cuando se refieren a las *locomotoras de crecimiento*, y a otros proyectos fundamentales para el crecimiento, la generación de empleo, el aumento en la seguridad y la reducción de las desigualdades sociales.

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. El Congreso estará atento a que los recursos presupuestales se distribuyan equitativamente entre las regiones, que atiendan las necesidades más urgentes de su población y apoyen el crecimiento del país.

En este aspecto hemos sido enfáticos con el Gobierno nacional en la exigencia que tendremos para que los recursos se ejecuten de manera efectiva antes de que entre en vigor la ley de garantías electorales, censuramos que los recursos del presupuesto nacional se inviertan en fiducias y otros mecanismos de manejo del sistema financiero mientras las comunidades reclaman una acción efectiva del Estado.

Con las operaciones propuestas, aceptadas por el Ministro de Hacienda, los ponentes consideramos que de esta manera el Congreso presta su mejor colaboración para reforzar el cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta ha sido nuestra preocupación en todas las ocasiones en que nos hemos ocupado de la evaluación de este proyecto de ley. Queremos resaltar, muy especialmente, la receptividad mostrada por el señor Ministro de Hacienda y su permanente disposición para avanzar en la reestructuración y mejoramiento del presente proyecto de ley.

Con base en las consideraciones anteriores, los ponentes acogemos el pliego de modificaciones al proyecto inicial de presupuesto, la mayoría de las cuales surgieron en el curso de los debates surtidos en las Comisiones Económicas. Este pliego no introduce cambios al monto total del proyecto de ley de PGN y cuenta con el aval del señor Ministro de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad presupuestal.

Con las modificaciones propuestas, la composición del PGN para 2013 quedará como se presenta en el cuadro 5.

Cuadro N.º 5

Presupuesto General de la Nación 2012-2013, incluyendo Pliego de Modificaciones

Miles de millones de pesos

Concepto	2012 (1)	2013 proyecto ajustado (2)	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	89.879	97.405	8,4	13,5	13,5
Gastos de personal	18.895	20.434	8,1	2,8	2,8
Gastos generales	6.299	6.544	3,9	0,9	0,9
Transferencias	63.070	68.898	9,2	9,5	9,6
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.905	24.777	8,2	3,4	3,4
Pensiones sin ISS	15.026	16.171	7,6	2,3	2,2
Pensiones ISS	7.879	8.607	9,2	1,2	1,2
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	9.503	10.901	14,7	1,4	1,5
Operación comercial	1.615	1.529	(5,3)	0,2	0,2
DEUDA	38.715	45.467	17,4	5,8	6,3
Amortizaciones de la deuda	19.613	25.949	32,3	3,0	3,6
Intereses de la deuda	19.102	19.518	2,2	2,9	2,7
INVERSIÓN	36.808	42.653	15,9	5,5	5,9
TOTAL	165.402	185.525	12,2	24,9	25,7
TOTAL SIN DEUDA	126.687	140.058	10,6	19,1	19,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Por otra parte, en el curso de las discusiones sobre el PGN para 2013, hemos observado la necesidad de complementar las disposiciones generales presentadas por el Gobierno nacional. Con este fin, los ponentes hemos expresado al señor Ministro de Hacienda nuestra determinación de modificar e incorporar los siguientes artículos al texto del proyecto de ley presentado por el gobierno nacional, para que sean considerados por las comisiones.

Proposición:

- **El artículo 52 del Proyecto de ley quedará así:**

ARTÍCULO 52o. Con los excedentes de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional se podrán financiar programas de la Subcuenta de Subsistencia de dicho Fondo, para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, en los términos del Decreto 3771 de 2007 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

- **El artículo 63 del Proyecto de ley quedará así:**

ARTÍCULO 63o. Los hogares beneficiarios del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda, podrán aplicar este subsidio en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o asignó, siempre y cuando sean población desplazada y no se encuentren vinculados a planes de vivienda elegibles destinados a esta población. La población desplazada perteneciente a comunidades indígenas, comunidades negras y afrocolombianas podrá aplicar los subsidios para adquirir, construir o mejorar soluciones de vivienda en propiedades colectivas, conforme a los mandatos constitucionales y legales, tradiciones y sistemas de derecho propio de cada comunidad.

- **Artículos nuevos**

ARTICULO NUEVO. Los saldos de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado de los municipios y distritos certificados, una vez garantizadas las obligaciones y contingencias derivadas de los contratos del Régimen Subsidiado de salud en desarrollo del Decreto 1080 de 2012, los requeridos para asumir las obligaciones del aseguramiento a partir de abril de 2011, podrán destinarse al pago de la atención en salud de la población pobre no asegurada, al pago de los servicios no incluidos en el plan obligatorio de salud, al mejoramiento de infraestructura y dotación de red pública prestadora de servicios de salud en el marco de la estrategia de atención primaria en salud.

Los municipios y distritos no certificados podrán usar los recursos de que trata este artículo, en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la red pública prestadora de servicios de salud de su municipio en coordinación con el Departamento, en el marco de la estrategia de atención primaria en salud.

Igualmente los municipios y distritos certificados o no certificados, podrán utilizar estos recursos para garantizar recursos de esfuerzo propio que durante la vigencia del 2013 deban utilizarse en la cofinanciación del Régimen Subsidiado en Salud.

ARTICULO NUEVO. La operación y mantenimiento de la red de estaciones meteorológicas e hidrológicas nacionales y toma de información a cargo del IDEAM, se ejecutará a través de gastos de comisión, para lo cual el ordenador del gasto expedirá acto administrativo en el que se detalle la respectiva erogación y el monto de la misma, el cual, no podrá superar la mínima cuantía determinada en función del presupuesto anual fijado para la entidad, cumpliendo con los requisitos de legalización.

PARÁGRAFO. Los gastos de comisión comprenden las erogaciones en las que incurre el servidor público comisionado, para garantizar el cumplimiento del objeto de la comisión relacionada con la operación, mantenimiento y funcionamiento de las estaciones meteorológicas e hidrológicas nacionales y la generación de información ambiental.

ARTICULO NUEVO. En las empresas de servicios públicos mixtas y sus subordinadas, en las cuales la participación del Estado es directamente o a través de sus entidades descentralizadas sea igual o superior al noventa por ciento y que desarrollen sus actividades bajo condiciones de competencia, la aprobación y modificación de sus presupuestos, de las viabilidades presupuestales y de las vigencias futuras corresponderá a las juntas directivas de las respectivas empresas, sin requerirse concepto previo de ningún otro órgano o entidad gubernamental siempre y cuando cumpla los requisitos señalados en el artículo 36 del Decreto 4730 de 2005. La aprobación del presupuesto de la vigencia del año 2013, será realizada por las juntas directivas de las empresas, a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

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:

PROPOSICIÓN

Dese primer debate al proyecto de ley número 043/2012 (Cámara) y 040/2012 (Senado): *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2013”* y establézcase como monto definitivo del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2013, la suma de CIENTO OCHENTA Y CINCO BILLONES QUINIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL (\$185,524,633,717,636), incluyendo las modificaciones propuestas en el Pliego de Modificaciones anexo y en esta ponencia.

Comisión IV Cámara

Coordinadores:

Obed de Jesús Zuluaga Henao

Oscar Humberto Henao Martínez

Álvaro Pacheco Álvarez

Mercedes Eufemia Márquez Guenzati

Roberto José Herrera Díaz

Nicolás Antonio Jiménez Paternina

Ponentes:

Consuelo González de Perdomo

Miguel Amín Escaf

Jaime Cervantes Varelo

Héctor Javier Vergara Sierra

Javier Tato Álvarez Montenegro

Hernando Cárdenas Cardoso

Carlos Nery López Carbonó

Proyecto de ley número 043/2012 (Cámara) y 040/2012 (Senado): "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2013"

Comisión IV Senado

Coordinadores:

Honorio Galvis Aguilar

Álvaro Antonio Ashton Giraldo

Efraín José Cepeda Sarabia

Ponentes:

Jorge Eduardo Gechem Turbay

Oscar Mauricio Lizcano Arango

Martín Emilio Morales Díz

Carlos Arturo Quintero Marín

Iván Leonidas Name Vásquez

Comisión III Cámara

Coordinadores:

Buenaventura León León

Alejandro Carlos Chacón Camargo

Fabio Raúl Amín Saleme

Jair Arango Torres

Eduardo Enrique Pérez Santos

Eduardo Crissien Borrero

Germán Alcides Blanco Álvarez

Libardo Antonio Taborda Castro

Proyecto de ley número 043/2012 (Cámara) y 040/2012 (Senado): "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2013"

Heriberto Arrechea Banguera

Ponentes:

Luis Antonio Serrano Morales

José Joaquín Camelo Ramos

Jaime Rodríguez Contreras

Heriberto Escobar González

Gerardo Tamayo Tamayo

David Alejandro Barguil Assis

Carlos Julio Bonilla Soto

Manuel Antonio Carebilla Cuellar

Comisión III Senado

Coordinadores:

Aurelio Iragorri Hormaza

Rodrigo Villalba Mosquera

Ponentes:

Bernabé Celis Carrillo

Germán Villegas Villegas

Arleth Patricia Casado de López

Camilo Armando Sánchez Ortega

Germán Darío Hoyos Giraldo