



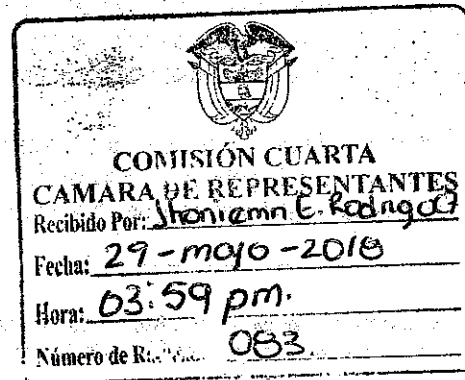
Bogotá D.C., viernes, 25 de mayo de 2018

DG



Al responder cite este Nro.
20183100332041

Doctora
CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO
Secretaria General
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Carrera 7 N°8-68
Ciudad



Asunto: Proposición 056 Radicado nro.20186630262042.

Respetada secretaria:

En atención a la Proposición enunciada en el asunto de la Honorable Representante a la Cámara, Diela Liliana Benavides Solarte, aprobada en la sesión del pasado 17 de mayo de 2018, mediante la cual requiere información relacionada con "Programa Contratos Plan para la Paz", de manera atenta este Departamento Administrativo informa:

- **Consideraciones Generales**

Los contratos Plan para la Paz, focalizados en zonas de alta incidencia del conflicto armado, son instrumentos que promueven el desarrollo de las entidades territoriales por medio de la articulación de los distintos niveles de gobierno con el objeto de impulsar las iniciativas y/o proyectos estratégicos para el desarrollo de la región, a través de la participación de distintas fuentes de inversión pública y privada. El instrumento de *Contrato Plan* se encuentra regulado en el artículo 8° de la Ley 1450 de 2011¹, los artículos 18 y 20 de la Ley 1454 de 2011²,

¹ **Artículo 8. Contratos Plan.** El Contrato Plan es un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la Nación y las entidades territoriales plasmado en un documento que contiene los arreglos programáticos y de desempeño definido entre estas para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplen la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial.

En desarrollo de este acuerdo marco se suscribirán contratos específicos en los cuales se señalará el objeto, las metas, los plazos, el responsable de la ejecución y se comprometerán los recursos de fuente nacional y territorial que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran. Adicionalmente, se acordarán los mecanismos de seguimiento y control de los recursos y todos los demás aspectos necesarios para garantizar la rápida y eficiente ejecución de los proyectos, atendiendo las prioridades y particularidades de cada sector y cada región. Los contratos Plan constituyen un instrumento para el planeamiento y la promoción del desarrollo regional. En tal sentido son un punto de articulación del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Departamentales y Municipales.

El Gobierno nacional buscará que, en los casos que corresponda, sus acciones en materia de inversión pública operen bajo este esquema. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) promoverá la aplicación de esta herramienta, así como establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Contratos Plan acordados por el Gobierno nacional.

² **Artículo 18. CONTRATOS O CONVENIOS PLAN.** La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.



los artículos 198 y 199 de la Ley 1753 de 2015³ y el Decreto 1082 de 2015⁴, los cuales conforman el marco normativo aplicable a la herramienta de articulación y los lineamientos de política para la institucionalización de dicho instrumento, que se encuentran en el CONPES 3822 de 2014⁵.

En desarrollo de los Contratos Plan se suscriben contratos específicos para garantizar la rápida y eficiente ejecución de los proyectos, atendiendo las prioridades y particularidades del territorio, figura a la que le es aplicable las normas previamente señaladas.

Es necesario aclarar, que el Contrato Plan es una herramienta de gestión que demanda esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno involucrados; así las cosas, el mecanismo por sí solo no implica la apropiación de recursos ni es un fondo concursable. El Contrato Plan señala un conjunto indicativo de proyectos, producto

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3o de la presente ley.

Artículo 20. DELEGACIÓN. La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.

³ **ARTÍCULO 198. CONTRATOS PLAN.** Modifíquese el artículo 8o de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

"Artículo 8o. Contratos Plan. El Contrato Plan es un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la Nación y las entidades territoriales plasmado en un documento que contiene los arreglos programáticos y de desempeño definido entre estas para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplen la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial.

En desarrollo de este acuerdo marco se suscribirán contratos específicos en los cuales se señalará el objeto, las metas, los plazos, el responsable de la ejecución y se comprometerán los recursos de fuente nacional y territorial que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran. Adicionalmente, se acordarán los mecanismos de seguimiento y control de los recursos y todos los demás aspectos necesarios para garantizar la rápida y eficiente ejecución de los proyectos, atendiendo las prioridades y particularidades de cada sector y cada región".

Los contratos Plan constituyen un instrumento para el planeamiento y la promoción del desarrollo regional. En tal sentido son un punto de articulación del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Departamentales y Municipales.

El Gobierno nacional buscará que, en los casos que corresponda, sus acciones en materia de inversión pública operen bajo este esquema. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) promoverá la aplicación de esta herramienta, así como establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Contratos Plan acordados por el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 199. MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN. Créase el Fondo Regional para los Contratos Plan como un instrumento de gestión para facilitar la ejecución de estos contratos. Este Fondo de naturaleza especial, será una cuenta sin personería jurídica, adscrita al Departamento Nacional de Planeación que podrá ser administrada por una entidad financiera del orden nacional, con participación estatal. Estará constituido con los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiación que en él concurren y sus recursos se destinarán al cumplimiento de los acuerdos, objetivos, metas y resultados convenidos en cada Contrato Plan.

Los recursos diferentes a aquellos provenientes del Presupuesto General de la Nación que concurren a este Fondo, ingresarán en calidad de depósito y se ejecutarán conforme a los mecanismos que se acuerden para cada caso, en subcuentas separadas por cada Contrato Plan.

En desarrollo del principio de especialización los proyectos que se ejecuten en el marco de los contratos Plan deberán contar con el concepto técnico previo del Ministerio o del departamento Administrativo del ramo o sector.

Lo anterior, sin perjuicio de otros mecanismos que puedan acordar las partes para la administración y ejecución de los Contratos Plan.

PARÁGRAFO: El Gobierno nacional establecerá una bolsa de recursos para incentivar a las entidades territoriales para que concurren con sus recursos propios y obtengan los mejores resultados en el desarrollo y ejecución de los Contratos Plan.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

⁵ Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014 -2018



de un proceso de concertación y validación con las entidades territoriales y el Gobierno nacional. Los proyectos allí incluidos señalan valores indicativos, cuyos recursos pueden provenir de diversas fuentes de financiación que incluyen tanto fuentes territoriales como fuentes nacionales.

La cofinanciación de los proyectos puede darse, pero no es condición para la totalidad de estos, de tal manera que en el conjunto de proyectos existen iniciativas financiadas íntegramente por las entidades territoriales, oferta institucional del orden nacional y proyectos que buscan cierres financieros ante las diferentes fuentes de financiación. La institucionalidad del Contrato Plan implica dos niveles de actuación: el primero, un Consejo Directivo compuesto por representantes de los tres niveles de gobierno que se encarga de tomar decisiones de manera conjunta sobre el desarrollo, el seguimiento y el control de las iniciativas incluidas en la herramienta; y un segundo nivel de carácter técnico en el que tienen asiento los jefes de planeación de cada una de las instancias del Consejo Directivo.

En este contexto surge la figura Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto, (Contratos Paz), los cuales buscan:

(i) atender de manera prioritaria las necesidades de aquellos territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto y favorecer la rápida implementación de los posibles acuerdos de paz; (ii) mejorar la colaboración y gobernanza multinivel en el posconflicto; (iii) alinear objetivos de desarrollo y construcción de paz entre la nación, los departamentos y los municipios; (iv) promover la concurrencia de esfuerzos, gestiones, capacidades y fuentes de inversión de la nación, las entidades territoriales, la cooperación internacional y el sector privado; y (v) fortalecer la participación de las comunidades en los procesos de planeación, priorización, ejecución y seguimiento de proyectos para el desarrollo y la consolidación de la paz en el territorio.⁶

1. ***“Sírvese informar ¿cuál ha sido, a la fecha de hoy, la inversión total y los proyectos de mayor impacto ejecutados en las regiones por el Programa Contratos Plan para la paz, como herramienta fundamental del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para garantizar que la implementación de los acuerdos de paz en las regiones más afectadas por el conflicto en el país sea una realidad.”***

Es pertinente describir tres momentos fundamentales de la herramienta Contratos Plan desde su origen en la Ley 1454 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014⁷, que permitirá explicar el tránsito de los Contratos Plan a los Contratos Plan para Paz.

Un primer momento de la herramienta lo constituye el inicio desde el 2012 de siete pilotos de Contratos Plan en nueve departamentos del país: Antioquia, Córdoba y Chocó (Atrato - Gran Darién), Boyacá, Nariño, Sur del Tolima, Norte del Cauca, Arauca y Santander, que involucraron 272 municipios. La experiencia piloto confirmó el potencial del instrumento para fortalecer la descentralización, mejorar la planeación orientada a resultados y la gestión del desarrollo regional, en particular, a través del establecimiento de acuerdos de voluntades y compromisos de asignación de recursos entre la Nación y los entes territoriales. No obstante, esta experiencia piloto también permitió identificar algunas debilidades principalmente en los criterios de focalización programática y presupuestal, así como de criterios preestablecidos de entrada al instrumento.

⁶ Documento CONPES 3877 “Estrategia de preparación institucional para la paz y el Posconflicto” Pág. 51.

⁷ Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. “Prosperidad para Todos”.



En un segundo momento, concordante con la expedición del citado CONPES 3822 de 2014, se adoptó el marco de lineamientos de política y criterios técnicos para fortalecer e institucionalizar los Contratos Plan. El enfoque estratégico que enmarca los objetivos y lineamientos planteados para la institucionalización del instrumento se articuló alrededor del cierre de brechas en infraestructura social, infraestructura económica, y capacidad institucional.

Posteriormente, con el CONPES 3867 de 2016⁸, los Contratos Plan adquieren la connotación de vehículo de implementación de las intervenciones para la paz y el posconflicto, por lo cual, el enfoque de cierre de brechas y capacidad institucional se complementa con la necesidad de atender de manera prioritaria aquellos territorios históricamente afectados por el conflicto armado y en consecuencia desarrollar en los documentos CONPES líneas programáticas estratégicas para la construcción de paz de conformidad con lo establecido en el Decreto 1675 de 2016⁹, articuladas con otros instrumentos focalizados en el territorio, como es el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En este sentido, tanto en los Contratos Plan Pilotos como en los Contratos Paz se contemplan inversiones indicativas entre los diferentes niveles de gobierno sobre las que deben orientarse las gestiones de las instancias técnicas y de administración del respectivo contrato. Estas inversiones totales se encuentran relacionadas en el Anexo nro. 1, en el que adicionalmente se indica el número de municipios focalizados, el enfoque y la fecha de suscripción del acuerdo estratégico (Contratos Plan Pilotos) y de los Contrato Paz CONPES 3822 de 2014.

En relación con *"los proyectos de mayor impacto ejecutados en las regiones por el programa Contratos Plan para la Paz"*, es preciso resaltar que el programa Contratos Plan, no ejecuta los proyectos de inversión indicados por la herramienta, sino que opera como instrumento articulador entre los diferentes niveles de gobierno para la gestión técnica, financiera y jurídica de los proyectos contemplados en el marco de la misma, incluyendo proyectos orientados al cierre de brechas, fortalecimiento institucional y aquellos relacionados con las líneas de construcción de paz.

El DNP cuenta con el Fondo Regional para los Contratos Plan creado por el citado artículo 199 de la Ley 1753 de 2015, el cual tiene como función el apoyo a los Contratos Plan como instancia de cofinanciación parcial o total de proyectos de inversión siempre que ellos hagan parte de los Planes de Acción, sean priorizados en atención a su impacto en las metas de cierre de brechas, tengan viabilidad técnica del cabeza de sector involucrado y demuestren la necesidad de cierre financiero. Entre los proyectos de mayor impacto apoyados por el programa, pero ejecutados por las entidades del orden nacional o territorial se destacan los relacionados en el Anexo nro 2.

⁸ Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto.

⁹ Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, en lo relacionado con la celebración de los Contratos Plan.



2. "Sirvase informar ¿cuáles son las fuentes que generan los recursos para financiar el Programa Contratos Plan para la Paz?"

La normativa que regula la figura de los Contratos Plan posibilita el ejercicio de cofinanciación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, y eventualmente con otro tipo de recursos tales como privados y de cooperación internacional. En este sentido un proyecto que sea desarrollado en el marco de un Contrato Paz puede ser financiado con recursos del PGN, Sistema General de Regalías (SGR), Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios territoriales, recursos privados y de cooperación internacional. El tipo de fuente para cada proyecto resulta de la naturaleza de este y en parte, de lo que se configure en el ejercicio de gestión del Contrato Paz. Así las cosas, los proyectos de oferta institucional contenidos en un Contrato paz son fundamentalmente fuente del PGN, aunque las inversiones pueden requerir contrapartidas del territorio, para lo cual se pueden emplear las fuentes territoriales por parte de las alcaldías o gobernaciones. El ejercicio de cofinanciación se da cuando un proyecto propuesto por el territorio o por la nación requiere inversión para el cierre financiero, es en este caso que Contratos Paz realiza la gestión para ayudar en la concreción de las fuentes, bien sea articulando a los interesados o disponiendo recursos del Fondo Regional para los Contratos Plan (FRCP) para financiar el proyecto.

Así las cosas, en lo que respecta a los recursos para el financiamiento del programa al interior del DNP, provenientes del PGN a través de los proyectos de inversión con código BPIN 2013011000023 "*Fortalecimiento de la planeación y coordinación de las políticas e inversión pública para la gestión del desarrollo territorial nacional*". Es a través de dicha fuente que se destinan los recursos para la operación del programa.

En el marco de los ejercicios de proyección de recursos contemplados en los documentos CONPES de Contratos Paz (Capítulos de financiamiento) se consideran los siguientes aspectos:

Fuentes Nacionales:

- Presupuesto General de la Nación (PGN).

Dada la regla de financiación señalada en el CONPES 3822 de 2014 (en el cual la Nación financiará el 60% de los contratos plan y el territorio hasta el 40%), para estimar los recursos del PGN que financiarán los Contratos Paz, es necesario identificar la disponibilidad de recursos y las restricciones fiscales que garanticen el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos mediante contratos o convenios vigentes (vigencias futuras), cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados, por ejemplo: los relacionados con salud, atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, víctimas de la violencia, entre otros.

Como parte del ejercicio de estimación de recursos disponibles para la implementación del Acuerdo Final (se debe analizar el Capítulo 5 de Marco Fiscal), el DNP solicitó información municipalizada, a las cabezas de cada sector de la Administración Pública Nacional, sobre los recursos de inversión que se destinarán a los programas presupuestales que tienen relación con la construcción de una paz estable y duradera.

Por otra parte, se adicionan al ejercicio los recursos estimados para el desarrollo de los proyectos priorizados donde se identifican aquellas iniciativas financiadas por la oferta institucional nacional, donde se anualizan de acuerdo con el flujo de inversión de cada una de las vigencias y se totalizan en cada uno de los sectores de



inversión de los recursos de la oferta institucional nacional. Es importante aclarar, que dentro de los recursos con los que la Nación puede coadyuvar diferentes iniciativas de los territorios dentro de los Contratos plan para la paz se encuentran los correspondientes al Fondo Regional de Contratos plan, los cuales están reglamentados en el referido Decreto 1082 de 2015 y tienen como finalidad la financiación total o parcial (cierre financiero) de iniciativas enmarcadas dentro de los diferentes Contratos Paz.

Fuentes Territoriales:

- Recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

El Sistema General de Regalías es un esquema de coordinación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por las entidades habilitadas para su presentación a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), instancias encargadas de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de estos.

Para estimar los recursos disponibles en el SGR, se hace un análisis del comportamiento histórico de las inversiones que los departamentos y municipios priorizados han llevado a cabo con esta fuente. Estos porcentajes se imputan a los recursos que se le asignarán a cada uno de los municipios y departamentos, de acuerdo con el plan de inversión del Contrato Paz.

- Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos propios territoriales.

El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y propósito general, así como los establecidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001¹⁰. Por otra parte, los recursos propios son aquellos fondos desarrollados por entes territoriales generados por sus ejercicios fiscales, así como aquellos recursos que fueron sujetos al desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), entre otros.

Los recursos del SGP y recursos propios se estimaron a partir del histórico del gasto anual de inversión ejecutados por las administraciones municipales y departamentales, según los programas presupuestales estipulados en el Contrato Plan para la paz.

- Recursos provenientes de otras fuentes de financiación.

Estos recursos hacen referencia a aquellas cofinanciaciones realizadas por entidades distintas a la oferta institucional del orden nacional, departamental y municipal como las fuentes privadas o de cooperación

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



internacional, las cuales son necesarias para el cierre financiero de algunos proyectos y se convierten en una fuente alterna para la gestión y desarrollo de iniciativas en las diferentes entidades territoriales; aunque estos recursos son difíciles de cuantificar dada a la dependencia en las decisiones tomadas por diferentes entes públicos y privados y el desconocimiento de la intención de inversión de las mismas. Para la realización del ejercicio se tuvieron en cuenta aquellas inversiones que aparecen dentro de los proyectos priorizados por los departamentos y que pertenecen a diferentes fuentes de financiación como créditos, aportes de diferentes organismos, entre otros.

- 3. “Sírvese informar si los recursos del Programa Contratos Plan para la paz están ligados o tienen alguna relación con el Fondo Colombia en paz, con los dineros que han entregado países donantes, organizaciones internacionales o los que ha destinado el gobierno para el posconflicto.”**

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los Contratos Plan antes indicada, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y la confluencia de varias fuentes de financiación, tal como se ha descrito a lo largo del documento y aunque la herramienta es dinámica y flexible en cuanto a la convergencia de otras fuentes entre ellas el Fondo Colombia en Paz, cooperación internacional, recursos para financiación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, hasta el momento en el marco de gestión no se han incluido inversiones relacionadas de manera directa con las fuentes mencionadas.

- 4. Sírvese aportar, a la fecha de hoy, una relación de los proyectos de infraestructura social en ejecución o terminados y las inversiones proyectadas en cada uno de los departamentos del país, en particular en el Departamento de Nariño.**

La relación de proyectos de infraestructura social (salud, educación, cultura y deporte, agua y saneamiento básico y vivienda) en ejecución y terminados para todos los departamentos con Contrato Plan se encuentra relacionada en el Anexo nro. 3 de este documento.

En los anteriores términos se atiende la proposición del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en proporcionar toda la información requerida para el ejercicio del control político que le corresponde realizar al Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO MEJÍA ALZATE
Director General

Elaboró: Santos Alonso Beltrán. Asesor de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública - Contratos Plan
Consolidó: Sherly Margarita Serje R, Contratista OAJ
Revisó: Geovanny Rodríguez. Jefe OAJ
Andrés Orlando Ortegón Ocampo. Asesor, Dirección General. *A*
Anexo: Un CD con tres (3) anexos en Excel.