

**CONTRIBUCIÓN FISCAL DE LA OPERACIÓN MINERA DE
EL CERREJÓN A LAS FINANZAS PÚBLICAS Y
SITUACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES DE SU AREA DE INFLUENCIA EN EL
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA 2000-2014**

Informe elaborado por:

Alfredo Fuentes Hernández
Martha Delgado Barrera
Daniela Ospina Alonso (asistente)

Bogotá, Febrero de 2016

NOTA

El presente estudio fue elaborado a solicitud de El Cerrejón y estuvo a cargo de los investigadores Alfredo Fuentes Hernández y Martha Delgado Barrera. El doctor Fuentes es Doctor en Derecho de la Universidad de Los Andes, Master of Laws de Harvard University y Master of Arts in Economics de la Universidad de Boston. Fue investigador de Fedesarrollo y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes. Actualmente profesor universitario y director de la firma de asesoría jurídica y económica *Fuentes Hernández Asesores*. La doctora Delgado es Economista de la Universidad de Los Andes, Diploma en Desarrollo Económico y Master of Science en Política Pública de la Universidad de Oxford. Fue Coordinadora del Programa Visión Colombia II Centenario 2019, en el DNP, y Coordinadora Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local, del PNUD. Actualmente es investigadora de Fedesarrollo en las áreas de economía social y regional, y políticas públicas.

Este trabajo contó con la asistencia de la economista Daniela Ospina. Los autores agradecen las valiosas orientaciones iniciales recibidas de la doctora Lina María Echeverri, Vicepresidenta de Asuntos Públicos y Comunicaciones de El Cerrejón, así como los apreciados aportes de información proporcionados por Carlos De La Hoz, Jefe de la División de Impuestos de El Cerrejón, Adriana Ortíz, Asesora Tributaria de El Cerrejón; y Juliana Jaramillo, coordinadora de proyectos en El Cerrejón.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
PRIMERA PARTE: CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN A LA ECONOMÍA Y A LAS FINANZAS NACIONALES Y TERRITORIALES	9
I. CONTRIBUCIONES AL SECTOR EXTERNO, INVERSIONES Y GENERACIÓN DE EMPLEO.....	9
II. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES.....	14
III. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE IMPUESTOS	21
A. IMPUESTOS, TASAS, APORTES Y CONTRIBUCIONES A NIVEL NACIONAL	21
B. IMPUESTOS DEPARTAMENTALES	45
C. IMPUESTOS MUNICIPALES.....	50
IV. CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN COMO AGENTE RETENEDOR DE IMPUESTOS.....	58
A. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN NACIONAL	59
B. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN MUNICIPAL	61
V. BALANCE DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PAGADAS POR LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN A NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL	64
SEGUNDA PARTE: LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA GUAJIRA E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	70
I. COMPORTAMIENTO FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	70
A. INTRODUCCIÓN	70
B. INGRESOS	71
C. GASTOS	74
D. COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	76
E. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CONSOLIDADA Y FACTORES QUE GENERAN VULNERABILIDAD EN LAS FINANZAS TERRITORIALES	78
II. DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL COMPARADO DE LA GUAJIRA Y DE CINCO MUNICIPIOS DEL AREA DE INFLUENCIA DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN.....	83
A. INTRODUCCIÓN	83
B. ÍNDICE COMPARADO DE DESEMPEÑO FISCAL.....	86

C. INDICE COMPARADO DE DESEMPEÑO INTEGRAL.....	99
D. RESUMEN DEL DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL DE LOS CINCO MUNICIPIOS DEL AREA DE INFLUENCIA DIRECTA DE EL CERREJÓN	112
TERCERA PARTE: LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	117
I. RECURSOS E INVERSIONES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN	117
A. INTRODUCCIÓN	117
B. PRESUPUESTO DEL SGR: FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL.....	117
C. AVANCES EN LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON RECURSOS ASIGNADOS A LA GOBERNACIÓN Y A LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE EL CERREJÓN	122
ANEXO 1: PRESUPUESTOS SGR APROBADOS PARA EL DEPARTAMENTO, MUNICIPIOS Y TOTALES NACIONALES.....	132
II. LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	134
A. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA GUAJIRA.....	134
B. HERRAMIENTAS JURIDICO INSTITUCIONALES PARA APOYAR EL DESARROLLO DE LA GUAJIRA Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN 2016-2019	140

INTRODUCCIÓN

Los tributos pagados por la operación minera de El Cerrejón¹ han crecido sustancialmente, tanto a nivel nacional como territorial en beneficio de las finanzas nacionales y territoriales. Ello debido principalmente al continuado esfuerzo exportador de la compañía, que le permitió elevar sus exportaciones de aproximadamente 20 a 34 millones de toneladas de carbón entre los años 2000 y 2014. Durante estos años El Cerrejón logró exportar a los mercados internacionales 417 millones de toneladas del mineral, con importante incidencia en la balanza comercial del país y en otros indicadores de la economía nacional y regional.

No obstante, la correspondiente contribución fiscal derivada de las operaciones de producción y comercio exterior de El Cerrejón ha estado afectada por las fluctuaciones de los precios internacionales del mineral, las variaciones de la tasa de cambio y los cambios registrados en las regulaciones tributarias. En especial, la disminución de precios promedio de exportación registrada desde el año 2012 se reflejó en el comportamiento de algunos tributos del orden nacional, como el impuesto de renta pagado por dicha operación minera, y en los pagos de regalías con destino a los fondos del nuevo Sistema General de Regalías conformados mediante Acto Legislativo 05 de 2011, como se ampliará más adelante en este informe.

Además de impuestos y contribuciones, El Cerrejón apoya con elevadas inversiones a sus comunidades mediante un conjunto de actividades de responsabilidad social corporativa, uno de cuyos principales instrumentos es su Sistema de Fundaciones, creado a partir del año 2008. A través de este instrumento, se busca incidir en temas cruciales para el desarrollo sostenible de La Guajira, en aspectos relacionados con el bienestar de las comunidades indígenas como el acceso al agua y la generación de proyectos productivos inclusivos en sectores de bienes y servicios diferentes a la producción de carbón, y en el

¹ Operación minera realizada por Carbones del Cerrejón Limited y por Cerrejón Zona Norte S. A.

fortalecimiento institucional de las entidades a cargo de la planeación y gestión de la inversión social territorial.

El presente informe contiene, en su primera parte, un repaso de la importancia de El Cerrejón para el sector externo y otras variables de la economía colombiana, incluyendo el valor de los pagos anuales de regalías y compensaciones para el período 2000-2014. Se incluye, igualmente, un análisis de las contribuciones de El Cerrejón a la Nación, el departamento y algunos municipios de la Guajira que hacen parte de su área de influencia directa, mediante el pago de impuestos, tasas, regalías y otras contribuciones. Esta sección se basa en los indicadores proporcionados por Carbones del Cerrejón Limited, entidad encargada de la operación minera de El Cerrejón. Se examinan series de pagos de 15 años, a partir del año 2000, y se comentan las tendencias en el marco de la naturaleza de cada impuesto tributo, y sus modificaciones en el tiempo.

En la segunda parte se repasa, en primer lugar, la situación general de las finanzas públicas de la Gobernación del departamento de La Guajira. Para ello, con base en los indicadores fiscales territoriales del Ministerio de Hacienda, actualizados a la vigencia 2014, se comentan los avances alcanzados por la entidad territorial en el cumplimiento del actual programa de saneamiento fiscal y se mira el comportamiento de sus ingresos corrientes (tributarios, no tributarios, otros) y de los ingresos de capital (regalías, transferencias, cofinanciación, otros). Se comentan, igualmente, la composición sectorial de los gastos de inversión y sus fuentes de financiación, y se hace referencia a las principales debilidades fiscales que enfrentará el departamento en los próximos años, tales como la situación financiera del sector descentralizado, y la debilidad estructural, administrativa y de fiscalización del sistema tributario, por la fuerte debilidad de los recursos propios y la alta dependencia de transferencias y regalías para sus programas de inversión.

En esta segunda parte se incluye también un capítulo que analiza la evolución de los Índices de Desempeño Fiscal (IDF) e Integral (IDI) que elabora el Departamento Nacional de Planeación, para el departamento de La Guajira y para los cinco municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón –Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia- entre los años 2010 y 2014. Ello con el fin de apreciar las tendencias comparadas

del desempeño territorial y resaltar las fortalezas y debilidades de la gestión administrativa y fiscal de estas entidades, en aras del logro de mejores resultados en el manejo eficiente, eficaz y ajustado a las exigencias legales de los recursos públicos en la prestación de servicios sociales básicos a las comunidades. En aras de contar con elementos de juicio adicionales acerca del desempeño de las referidas entidades territoriales, se calculan y comentan los mismos indicadores para un conjunto de otros municipios carboníferos y petroleros comparables con los cinco municipios del área de influencia de El Cerrejón.

La tercera parte del estudio se orienta a una discusión más detallada de las tendencias de la inversión social en La Guajira y sus posibles fuentes de financiamiento, públicas y privadas. Al respecto se desarrolla una primera sección orientada a describir cómo se están invirtiendo los recursos del Sistema General de Regalías, SGR, desde su creación hasta septiembre de 2015, con base en los datos del DNP. Se presentan al respecto los indicadores de presupuestos del SGR de las vigencias 2012, 2013-14 y 2015-16 para el departamento y para los municipios de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia. Así mismo, se analizan los avances en la ejecución de estos recursos en cada entidad territorial y a nivel agregado, y se comentan los hallazgos sobre aprobación de proyectos por parte de los OCAD municipales y departamental, y su ejecución en nuevos sectores que no estaban cubiertos bajo el anterior régimen constitucional y legal de las regalías.

Por último, en esta tercera parte se desarrolla un capítulo sobre la importancia del financiamiento de la inversión social en el departamento de La Guajira, que incluye, en primer lugar, un análisis de algunos indicadores que ilustran el rezago del departamento en el logro de metas cruciales que se habían trazado bajo los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, y que ponen de presente los desafíos para alcanzar las nuevas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030. Se presenta seguidamente una descripción de mecanismos jurídico-institucionales que han sido recientemente desarrollados o ampliados en la Ley 1753 de 2015, aprobatoria del Plan de Desarrollo 2014-2018, mecanismos que contribuirían a financiar, priorizar y coordinar esfuerzos de inversión social en La Guajira, entre ellos, los denominados Contratos Plan; los mecanismos sectoriales para proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación y para el sector educación; y el desarrollo de alianzas público privadas. Se culmina con la

descripción de los alcances del esquema de inversión pública denominado “Obras por Impuestos” que se ha aplicado con éxito en el Perú, en la planeación y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos, mediante un mecanismo tributario basado en el impuesto de renta, que ha permitido que gobiernos locales hayan adjudicado a empresas privadas, el desarrollo de estudios y la ejecución eficiente de proyectos de inversión pública local de cobertura básica -agua potable, saneamiento, caminos, puentes, escuelas y centros de salud, entre otros.

PRIMERA PARTE: CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN A LA ECONOMÍA Y A LAS FINANZAS NACIONALES Y TERRITORIALES

I. CONTRIBUCIONES AL SECTOR EXTERNO, INVERSIONES Y GENERACIÓN DE EMPLEO

Luego de 30 años de exportaciones a los mercados internacionales, las actividades productivas y comerciales de la operación minera de El Cerrejón, integrada por la exploración, producción, transporte y embarque de carbón térmico de alta calidad, han permitido a la compañía consolidar una posición exportadora de clase mundial y un reconocido nivel competitivo en el mercado global del carbón. El Cerrejón abarca una mina a cielo abierto de carbón térmico que en 2014 generó cerca de 34 millones de toneladas de exportación, un ferrocarril con una extensión de 150 km y un puerto marítimo de cargue directo capaz de recibir buques de hasta 180.000 toneladas de capacidad. Emplea a cerca de 13.000 personas, de las cuales más del 99% son nacionales colombianas; y es el exportador privado más grande y uno de los más importantes contribuyentes de impuestos en Colombia.

Entre los años 2010 y 2014 el volumen de las exportaciones de El Cerrejón mantuvo una tendencia creciente, alcanzando en 2014 su nivel máximo con 33,9 millones de toneladas (Cuadro 1). En los dos últimos años (2013 y 2014), el agregado de 67 millones de toneladas exportadas por El Cerrejón representó, en promedio, el 40% de las 166 millones de toneladas totales que exportó el país a los mercados internacionales en esos años. En términos de dólares, el crecimiento en valor de las exportaciones de El Cerrejón fue particularmente significativo a partir de 2008, y desde entonces, a pesar de las fluctuaciones

motivadas por los precios internacionales, se exportó un promedio anual de US\$ 2.558 millones hasta el año 2014.

Posteriormente, las exportaciones alcanzaron un máximo de US\$ 3.236 y de US\$ 2.906 en 2011 y 2012, respectivamente, y a partir de entonces han registrado disminuciones en valor como consecuencia del comportamiento de los precios internacionales que han bajado casi un 50% en los últimos tres años a raíz de la disminución de la demanda de energía motivada por la desaceleración de la economía mundial. Sin embargo, en los últimos dos años 2013-2014 El Cerrejón continuó representando como empresa el más alto porcentaje, aproximadamente el 35% en promedio, del valor de las exportaciones totales de carbón colombiano a los mercados externos.²

Cuadro 1. Exportaciones de carbón de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

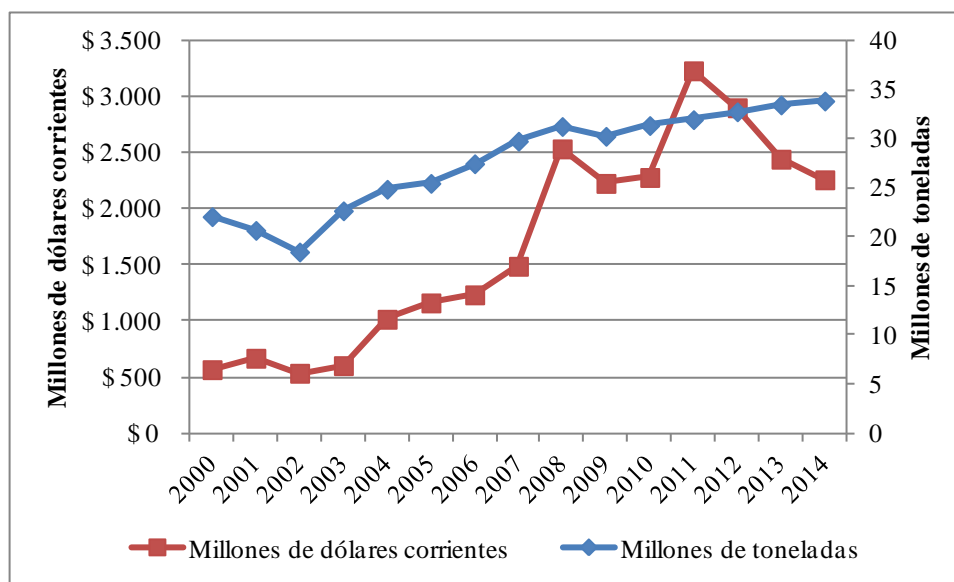
Año	Exportaciones de carbón	
	Millones de toneladas	Millones de dólares corrientes
2000	22,1	\$ 568
2001	20,7	\$ 670
2002	18,5	\$ 536
2003	22,7	\$ 604
2004	24,9	\$ 1.018
2005	25,5	\$ 1.164
2006	27,5	\$ 1.236
2007	29,8	\$ 1.491
2008	31,3	\$ 2.539
2009	30,3	\$ 2.231
2010	31,4	\$ 2.284
2011	32,0	\$ 3.236
2012	32,8	\$ 2.906
2013	33,5	\$ 2.447
2014	33,9	\$ 2.263
Total	416,9	\$ 25.193

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

² Cálculos sobre la base de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) – Exportaciones por sector económico.

El esfuerzo sostenido de El Cerrejón de aumentar la producción y exportación de carbón (Gráfica 1) le ha permitido mantenerse como el principal exportador privado del país. En 2011-2014 representó, en promedio, el 4,7% del valor de las exportaciones totales de bienes de Colombia.

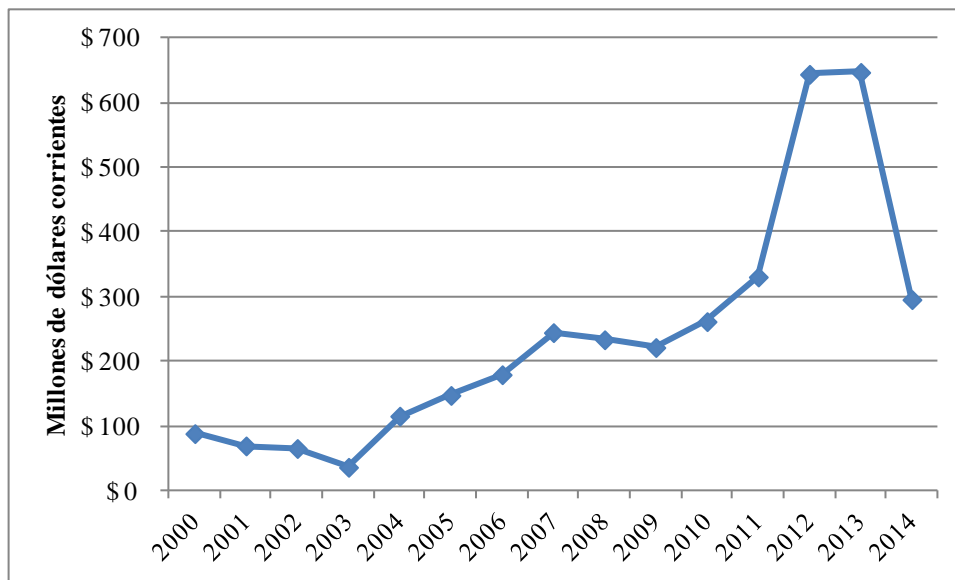
Gráfica 1. Exportaciones de carbón de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón). La línea azul corresponde al volumen exportado, y la roja al valor.

El crecimiento estructural en la capacidad productiva y comercial de El Cerrejón ha sido posible gracias a una significativa inversión en capital, que ha registrado aumentos a lo largo de los años con el fin de cumplir con metas de exportación que se ha trazado este complejo carbonífero. La inversión en capital que se realizó entre 1992 y 2003 fue de aproximadamente US\$ 50 millones anuales en promedio anual, y a partir de entonces se elevó a US 116 millones en 2004 y continuó su crecimiento relativamente sostenido hasta alcanzar los US\$ 262 millones en 2010 (Gráfica 2).

Gráfica 2. Inversión en capital de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

Durante los últimos cuatro años se reportaron los niveles más altos de inversión de capital al completarse el proceso de expansión de la infraestructura productiva y de transporte de carbón y de exportación a través de Puerto Bolívar. El Cuadro 2 presenta la inversión realizada en esos años, de la cual sobresalen los montos aproximados de US\$ 650 millones anuales en 2012 y 2013, valor que se redujo en 2014 como era de esperarse en la etapa final del proceso de expansión de la infraestructura para la exportación.

Cuadro 2. Inversión de capital de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

Año	Inversión de capital
	Millones de dólares corrientes
2000	\$ 89
2001	\$ 70
2002	\$ 66
2003	\$ 37
2004	\$ 116
2005	\$ 148
2006	\$ 180
2007	\$ 245
2008	\$ 234
2009	\$ 222
2010	\$ 262
2011	\$ 331
2012	\$ 644
2013	\$ 647
2014	\$ 296
Total	\$ 3.587

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited operador de la operación minera de El Cerrejón

El comportamiento descrito de la inversión y producción para exportación se ha traducido en una elevada generación de empleo productivo. En 2010 la operación minera de El Cerrejón fue fuente de trabajo para más de 9.500 trabajadores (directos y contratistas) en contraste con los más de 7.000 en el año 2000. Esta tendencia favorable del empleo se mantuvo, en forma tal que, de acuerdo con información proporcionada por El Cerrejón, el total de empleados aumentó a 12.957 personas en 2014, de las cuales 6.218 eran empleados directos y 6.739 contratistas. El 64% del empleo total generado era originario de La

Guajira, 27% de otras regiones de la Costa Caribe, 9% del resto del país, y 0,08% del exterior.

II. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 332 reconoce al Estado como el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos debidamente adquiridos con arreglo a leyes preexistente. Así mismo, en el artículo 360 y sus modificaciones posteriores siempre se ha consagrado que la explotación de un recurso natural no renovable, como es el caso del carbón, causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Con anterioridad a la reforma que introdujo el Acto legislativo 5 de 2011 a los artículos 360 y 361 de la Constitución, se definían como beneficiarias de las regalías y compensaciones a las entidades territoriales en las cuales se explotaban esos recursos no renovables, y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportaban dichos recursos o productos derivados de los mismos. Bajo este esquema anterior al referido Acto Legislativo, un conjunto de leyes, decretos y resoluciones se encargaron de regular el esquema de liquidación, pago y destinación sectorial de la inversión de las regalías en Colombia, además de establecer los controles que se debían ejercer sobre las entidades e instituciones encargadas de su manejo e inversión.³ Adicionalmente, el anterior artículo 361 de la Constitución creó un “fondo nacional de regalías” que permitía destinar estos recursos a entidades territoriales en general, principalmente con el objeto de “financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”, en los términos que señalara la ley.

³ Las principales disposiciones sobre la materia eran la Ley 141 de 1994, conocida como la Ley de Regalías; la Ley 756 de 2002; y la Ley 1283 de 2009. Las Resoluciones 304 de 2007, 2598 de 2007, 4911 de 2008, 7535 de 2008, establecían por otra parte las coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud, educación, agua potable y alcantarillado, respectivamente, sectores en los cuales debían invertirse los mayores porcentajes de regalías por parte de las entidades territoriales..

Así, entonces, las regalías derivadas de la explotación de carbón que pagaban empresas mineras como El Cerrejón se podían asignar por la Nación, antes de la adopción del Acto Legislativo 05 de 2011, que entró a regir en 2012, a las entidades territoriales donde se adelantaban las explotaciones mineras y a municipios portuarios, así como al Fondo Nacional de Regalías, FNR, según los porcentajes que se detallan en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Asignación de las regalías derivadas de la explotación de carbón en Colombia bajo el régimen anterior al Acto Legislativo 05 de 2011

Distribución de regalías derivadas de la explotación de carbón	
Beneficiario	Porcentaje de Ley
Departamentos Productores	42%
Municipios o distritos productores	32%
Municipios o distritos portuarios	10%
Fondo Nacional de Regalías	16%

El Acto Legislativo 05 de 2011, modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y creó lo que hoy se conoce como el “Sistema General de Regalías” (SGR). Los recursos del SGR deben destinarse, en esencia, a la generación de ahorro público y al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Dicho sistema ha tenido un amplio desarrollo a nivel legal y reglamentario, inicialmente a través de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, y del Decreto reglamentario 1949 de 2012 y otros decretos y regulaciones administrativas. Los porcentajes de distribución de los ingresos del SGR, a alcanzarse gradualmente, fueron los siguientes:⁴

- 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

⁴ La distribución de recursos indicada en el nuevo artículo 361 no es inmediata y se previó que los porcentajes de destinación se irían cumpliendo en forma progresiva. En el caso de los recursos del SGR con destino a las asignaciones directas y a los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, para los tres primeros años, esto es, 2012-2014, el párrafo segundo transitorio del artículo 361 señaló la forma como debían distribuirse los montos de regalías, así: (i) durante el primer año, 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso segundo, y 50% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional; (ii) durante el segundo año, 35% para las asignaciones directas y 65% para los fondos; y (iii) durante el tercer año, 25% para las asignaciones directas y 75% para los fondos.

- 10% para ahorro pensional territorial.
- Hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización
- Los recursos restantes, esto es, como mínimo el 50% de los ingresos del SGR, se distribuyen en un 20% para los departamentos, municipios y distritos donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o sus productos derivados (asignaciones directas de regalías y compensaciones)⁵, y en un 80% para los denominado Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.
- De ese 80% de los recursos del SGR con destino a los Fondos de Compensación Regional⁶ y de Desarrollo Regional⁷, un porcentaje equivalente al 60% corresponde al primero, y un 40% al segundo.⁸

La reforma entró en vigencia en 2012 en un primer año de transición, y su primer presupuesto bienal aprobado por el Congreso correspondió al período 2013-2014. Con esta reforma, las regalías pagadas por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables pasaron, desde 2012, a ser parte del referido Sistema General de Regalías, y sus recursos de inversión deben destinarse al financiamiento de proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales; para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; y en general, para aumentar la competitividad de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Todo proyecto de inversión a ser financiado con los recursos del Sistema General de Regalías debe guardar concordancia

⁵ La Ley 1530 de 2012, al reglamentar los destinatarios de asignaciones directas (artículo 39), estableció que además de las entidades territoriales beneficiarias, las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en la Ley 141 de 1994.

⁶ El Fondo de Compensación Regional, según el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, “tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución”.

⁷ El Fondo de Desarrollo Regional, según el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012, tendrá como objeto: “mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen”.

⁸ En adición a estos porcentajes, debe tenerse en cuenta que el artículo 361 destinó el 2% de los ingresos del SGR para “fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos, y el conocimiento y cartografía ecológica del subsuelo”; y dispuso que la ley definiría un porcentaje anual para financiar el funcionamiento del SGR y la operación de su “*sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías*”. En este contexto, la Ley 1530 de 2012 determinó que para el funcionamiento se asignaría hasta el 2% anual de los recursos del sistema, y hasta el 1% para el referido sistema. Finalmente, bajo el nuevo SGR se destinó hasta el 0,5% para municipios ribereños del Río Magdalena.

con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes de desarrollo de las entidades territoriales (Art. 23, ley 1530 de 2012).⁹

En este contexto, el departamento y aquellos municipios de La Guajira en cuyo territorio se adelantan las actividades mineras de El Cerrejón (Albania, Barrancas, Hatonuevo y Maicao) o con puertos donde se exporta el mineral (Uribia) continúan recibiendo el nuevo porcentaje de asignaciones directas en virtud del derecho a participar en ellas consagrado en el artículo 361 de la Constitución Política, sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del nuevo sistema para el financiamiento de sus proyectos de inversión. De acuerdo con este artículo, *“los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el sistema general de regalías”*.¹⁰

En adición al pago de regalías, las compañías productoras de carbón deben cancelar las denominadas “compensaciones” monetarias derivadas de la explotación del mineral, las cuales son estipuladas en los contratos y responden por el impacto ambiental, social y cultural que puede causar el proceso de explotación del carbón. Los porcentajes de distribución de estas compensaciones fueron inicialmente establecidos en la Ley 141 de 1994 (artículo 40) y beneficiaban principalmente a: i) Ecocarbón (50%); ii) los departamentos productores (12%); iii) los municipios o distritos productores (2%); iv) los municipios o distritos portuarios (10%); v) las corporaciones regionales en cuyo territorio se efectuaran las explotaciones (10%); vi) Corpes en cuyo territorio se efectuaran las explotaciones (10%); y vii) al Fondo de Fomento del Carbón (6%).

⁹ Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y también la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Y no podrán financiarse gastos permanentes. Todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación

¹⁰ Para la organización de los OCAD el artículo 361 adoptó un enfoque territorial o regional (por departamentos, municipios o distritos) y estableció un OCAD para proyectos de impacto regional a financiarse con recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional. Las seis regiones que cuentan con este mecanismo regional son las del Caribe, Centro Oriente, Centro Sur, Eje Cafetero, Llano y Pacífico. Para el caso de programas o proyectos a financiarse con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) se estableció también un OCAD.

El artículo 40 de la Ley 141 de 1994 sigue vigente; no obstante, para la distribución de las asignaciones derivadas de la explotación de carbón, el tercer párrafo del artículo 18 de la Ley 1530 de 2012, estableció que tres de las asignaciones del artículo 40, se debían sumar de manera proporcional a las de los departamentos y municipios productores mencionados en el mismo artículo. Esas 3 asignaciones corresponden a entidades que desaparecieron, esto es, la Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecocarbón; el Corpes regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones; y el Fondo de Fomento del Carbón.

En consecuencia, la distribución actual se debe hacer de acuerdo con la columna correspondiente a la Ley 1530 de 2012 contenida en el siguiente Cuadro 4:

Cuadro 4. Distribución de las compensaciones de minería de carbón¹¹

Entidad	Ley 141 de 1994 (anterior)	Ley 1530 de 2012 (actual)
Departamentos productores	12%	68,57%
Municipios o distritos productores	2%	11,43%
Municipios o distritos portuarios	10%	10%
Ecocarbón, o quien haga sus veces	50%	0%
Corpes regional o la entidad que los sustituya	10%	0%
Corporación Autónoma Regional	10%	10%
Fondo de Fomento del Carbón	6%	0%
Total	100%	100%

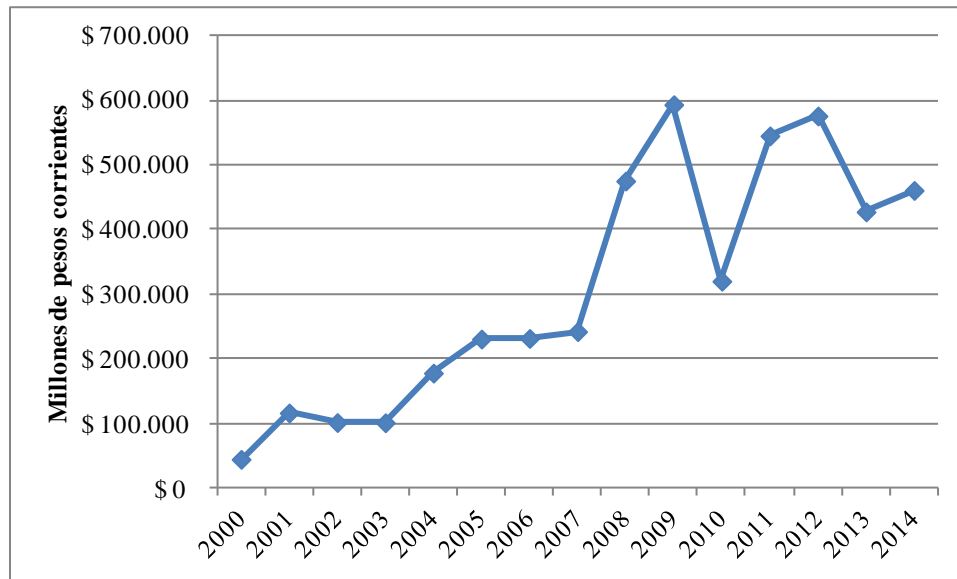
Fuente: Departamento Legal – Carbones del Cerrejón Limited

El comportamiento de los pagos anuales bajo los referidos marcos jurídicos ha sido el siguiente. Desde 1985, bajo el anterior régimen constitucional, la operación minera de El Cerrejón contribuyó de manera importante con el pago de regalías y compensaciones al Gobierno central para su posterior asignación a las entidades territoriales de La Guajira y al Fondo Nacional de Regalías, y a partir de 2012 a las diferentes cuentas del nuevo Sistema

¹¹ Esta distribución se refiere exclusivamente a las asignaciones correspondientes a compensaciones derivadas de la explotación de carbón, esto es, al porcentaje establecido en el artículo 361 de la Constitución Política del total de las compensaciones derivadas de la explotación de carbón

General de Regalías. La tendencia de los pagos anuales realizados por dicha operación minera se ilustra en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Pagos de regalías y compensaciones de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón). No se contabiliza la contraprestación pagada a La Comunidad privada de El Cerrejón, dado que el presente informe sólo contempla los ingresos públicos de la Nación. Los cálculos representan las regalías pagadas anualmente, no las regalías generadas en el año respectivo.

Las regalías y compensaciones canceladas en dólares corrientes muestran en general una tendencia ascendente entre 2001 y 2007 período en el cual El Cerrejón incrementó la producción exportable de 20 a 30 millones de toneladas, con lo cual superó en 2007 la cifra anual de cien millones de dólares (US\$ 117 millones) que se compara con los US\$ 20 millones que se pagaron en 2000. A partir de 2008 la producción continuó incrementándose, aunque a un menor ritmo, hasta alcanzar los 34 millones de toneladas en 2014. Sin embargo, como resultado de los mejores precios internacionales, las regalías y compensaciones alcanzaron niveles anuales superiores a los trescientos millones de dólares (US\$ 320 en 2012). Posteriormente, dichos pagos bajaron a un promedio anual de US\$ 231

millones en 2013-2014 ante el descenso de precios que comenzó a presentarse desde el año 2012 (Cuadro 5).¹²

Otro factor que explica el comportamiento histórico hacia el alza de las regalías obedece a la venta en el año 2000 de los intereses de Carbocol S.A. en El Cerrejón. Dicha entidad del Estado era titular del 50% del Contrato de Asociación, que sustentó toda la producción minera de El Cerrejón hasta 2001. Por lo tanto, mientras estuvo vigente la participación de Carbocol S.A. en dicho Contrato de Asociación, solo se generaban regalías sobre el 50% de la respectiva producción minera.

Cuadro 5. Pagos regalías y compensaciones de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

Año	Pagos regalías y compensaciones	
	Millones de dólares corrientes	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 20	\$ 45.079
2001	\$ 51	\$ 116.860
2002	\$ 36	\$ 102.001
2003	\$ 37	\$ 101.703
2004	\$ 69	\$ 178.456
2005	\$ 100	\$ 231.126
2006	\$ 98	\$ 232.065
2007	\$ 117	\$ 242.657
2008	\$ 236	\$ 475.584
2009	\$ 272	\$ 593.684
2010	\$ 169	\$ 320.574
2011	\$ 295	\$ 545.405
2012	\$ 320	\$ 576.174
2013	\$ 229	\$ 427.897
2014	\$ 233	\$ 460.999
Total	\$ 2.282	\$ 4.650.264

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

¹² Los aumentos o disminuciones de precios internacionales del carbón se reflejan en parte en el año siguiente en los pagos de regalías ya que la metodología oficial del cálculo de éstas tiene en cuenta efectos rezagados de los precios del año anterior.

Cabe señalar que las cifras del Cuadro 5 agregan los indicadores de regalías y de compensaciones. No obstante, más de un 95% de los valores anuales corresponden a los pagos de regalías y el resto a compensaciones. En 2013 y 2014, por ejemplo, las compensaciones pagadas por la operación minera de El Cerrejón fueron de \$ 20.406 y \$ 21.362 millones de pesos, equivalentes al 4,76% y el 4,6% de las respectivas cifras anuales indicadas en el Cuadro 5.

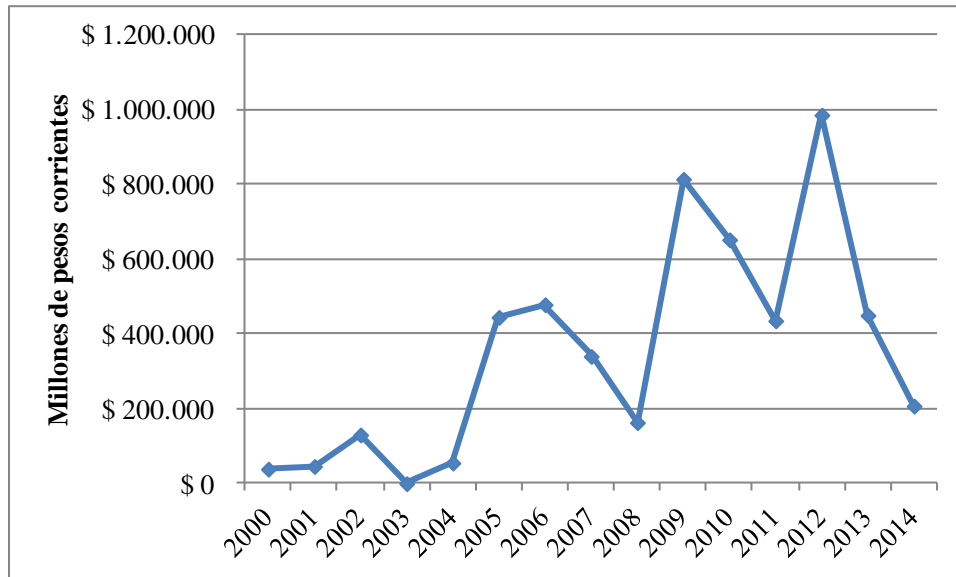
III. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE IMPUESTOS

A. IMPUESTOS, TASAS, APORTES Y CONTRIBUCIONES A NIVEL NACIONAL

IMPUESTO DE RENTA

El impuesto de renta recae sobre las personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes y que en desarrollo de su actividad hayan recibido ingresos susceptibles de constituir incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, -siempre que no hayan sido expresamente exceptuados, y considerando los costos y gastos en que se incurre para producirlos. La operación de El Cerrejón representa uno de los mayores contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia y sus aportes a este rubro han aumentado significativamente a partir de 2005, con las fluctuaciones inherentes al comportamiento de la actividad minera de exportación (Gráfica 4).

Gráfica 4. Pago de impuesto a la renta por la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

Como se observa en el Cuadro 6, a raíz de la creciente demanda y producción de carbón, y el comportamiento de los precios del mineral durante los años 2004 a 2010 se registró un importante crecimiento del impuesto de renta pagado durante el período. De los \$ 55.169 millones de pesos pagados en 2004 por la operación minera, se llegó a pagar 15 veces más cinco años después, es decir, \$ 814.141 millones en el año 2009. Cabe anotar que la visible contracción del impuesto de renta pagado en 2008 se explica en buena parte por la reducción de un punto en la tarifa de impuesto de renta del año gravable 2007 (que pasó del 35% al 34%) y por el desmonte de la sobretasa del 10% al impuesto de renta. Para 2009 el impuesto pagado tuvo un aumento significativo, a pesar de la nueva reducción en un punto de la tarifa de renta del año gravable 2008 (que pasó del 34% al 33%), por lo que este aumento se asocia al incremento del volumen y del precio de las exportaciones de carbón que significaron un aumento de US\$ 1.048 millones de dólares en el valor las exportaciones del mineral en 2008 con respecto al año anterior (Cuadro 6 y Cuadro 1).

Finalmente, la baja en el impuesto de renta pagado desde \$ 985.657 millones de pesos en 2012, hasta un valor de \$ 207.465 millones en 2014, se relaciona también directamente con

el comportamiento de los ingresos de exportación, si se tiene en cuenta que el valor de las ventas externas de carbón de El Cerrejón se redujo de un nivel máximo de US\$ US\$ 3.236 millones de dólares registrado en 2011 a US\$ 2.447 millones en 2013. Adviértase que en 2011 el precio promedio de venta por tonelada era de US\$ 101, mientras que para el 2013 era de US\$ 73. La disminución del impuesto pagado por la empresa no parece guardar relación con la reducción de la tarifa del impuesto a la renta del 33% al 25%, ya que la Ley 1607 de 2012 creó simultáneamente el “impuesto sobre la renta para la equidad”, CREE, que entró a regir a partir del 1 de enero de 2013, de manera que la tarifa de renta más CREE fue del 34%.

Cuadro 6. Pago de impuesto de renta de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

Año	Impuesto de renta
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 38.841
2001	\$ 46.162
2002	\$ 130.286
2003	\$ 0*
2004	\$ 55.169
2005	\$ 444.823
2006	\$ 478.696
2007	\$ 340.321
2008	\$ 163.243
2009	\$ 814.141
2010	\$ 652.251
2011	\$ 435.459
2012	\$ 985.657
2013	\$ 449.959
2014	\$ 207.465
Total	\$ 5.242.473

(*) Declaración del año gravable 2002 con saldo a favor

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

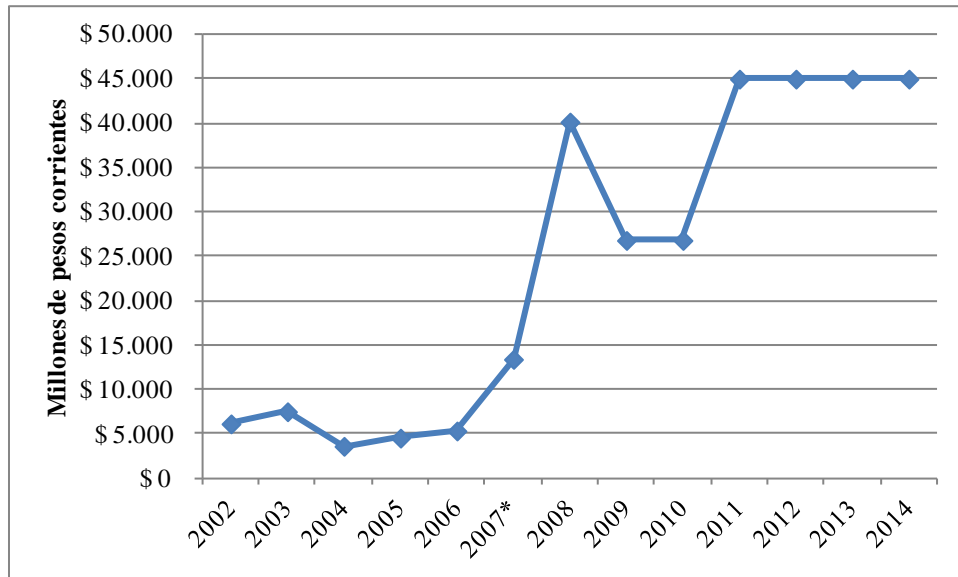
IMPUESTO AL PATRIMONIO -HOY IMPUESTO A LA RIQUEZA-

Se trata de un impuesto de carácter transitorio que grava a nivel nacional la posesión de riqueza. Fue decretado inicialmente en el año 2002 bajo el Estado de Conmoción Interior como un impuesto para preservar la seguridad democrática, con una tarifa del 1,2% sobre el patrimonio poseído al 31 de agosto de 2002. A lo largo de los años el impuesto ha sufrido diversos cambios, al mismo tiempo que se ha postergado su eliminación. Con la reforma tributaria introducida en diciembre de 2009, el impuesto fue extendido nuevamente por un año más, con una base única calculada sobre el patrimonio bruto poseído al 1º de enero de 2011, no inferior a tres mil millones de pesos y con una tarifa variable que oscilaba entre el 2,4% y el 4,8%.

La tarifa del 4,8% fue la aplicable a la operación minera de El Cerrejón por contar con patrimonio superior a \$5 mil millones, con un impuesto pagadero en 8 cuotas iguales durante 4 años (2011 a 2014). En adición a lo anterior, en el año 2010 a través del decreto 4825 de diciembre 29, en el marco de la emergencia económica y social decretada por el Gobierno se creó una sobretasa del 25% aplicable al impuesto al patrimonio contemplado en la reforma de 2009. Cabe anotar que el incremento que se observa en la Gráfica 5 y en el Cuadro 7 en el impuesto pagado en el año 2008, es producto del aplazamiento de los vencimientos por parte del Gobierno para el pago de la segunda cuota de 2007, que trasladó para el 2008.

La reciente reforma tributaria de diciembre de 2014 (Ley 1739 de 2014), implementó un nuevo impuesto al patrimonio que esta vez denominó impuesto a la riqueza. Este impuesto es cobrado a las personas jurídicas por un periodo de 3 años con una tarifa que para Cerrejón es de 1,15% para 2015, 1,0% para 2016 y 0,40% para 2017. El impuesto se genera por la riqueza poseída a 1º de enero de 2015 pero se causa y paga anualmente sobre la misma base gravable de 2015 incrementada en un 25% de la inflación del año anterior al declarado, o sobre la base gravable del respectivo año, la que resulte menor.

Gráfica 5. Pagos de impuesto a la riqueza por la operación minera de El Cerrejón 2002-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

Con las reformas introducidas al impuesto al patrimonio en 2010 la operación minera de El Cerrejón aumentó en un 100% los impuestos anuales pagados por este concepto en los últimos cuatro años, a un valor anual superior a los \$ 45.000 millones de pesos en 2011-2014 (Cuadro 7).

Cuadro 7. Pago de impuesto a la riqueza de la operación minera de El Cerrejón 2002-2014

Año	Impuesto a la riqueza
	Millones de pesos corrientes
2002	\$ 6.114
2003	\$ 7.481
2004	\$ 3.580
2005	\$ 4.505
2006	\$ 5.310
2007*	\$ 13.388
2008	\$ 40.165
2009	\$ 26.808
2010	\$ 26.808
2011	\$ 45.012
2012	\$ 45.012
2013	\$ 45.012
2014	\$ 45.012
Total	\$ 314.207

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

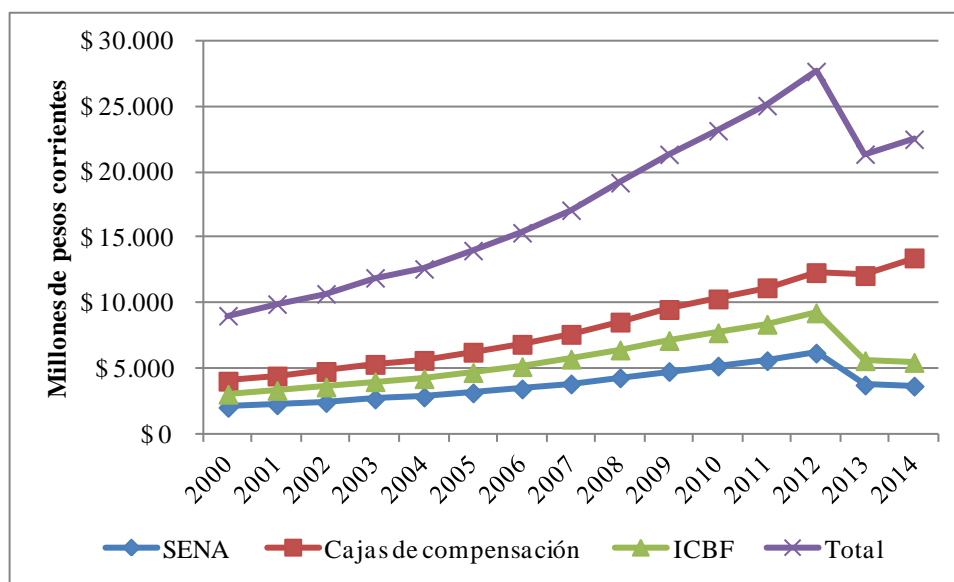
(*) El pago de la segunda cuota del año 2007 se realizó en enero de 2008, debido a aplazamiento de los vencimientos por parte del Gobierno.

APORTES PARAFISCALES

Los aportes parafiscales son contribuciones de carácter obligatorio impuestas por la ley en cabeza de los empleadores, las cuales se determinan sobre la base gravable de la nómina total de trabajadores y que beneficia no solo a estos, sino también al sostenimiento del ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar. Toda empresa o unidad productiva que tenga trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo, debe hacer un aporte equivalente al 9% de su nómina por concepto de dichos aportes parafiscales, porcentaje que se distribuye de la siguiente manera: 4% para el subsidio familiar (Cajas de Compensación Familiar), 3% para el ICBF y 2% para el SENA. Dichos aportes se calculan y pagan

tomando como base de liquidación la nómina mensual de salarios.¹³ La Gráfica 6 y el Cuadro 8 y muestran la evolución creciente del pago de parafiscales por parte de la operación minera de El Cerrejón, lo que está atado al aumento constante y estable en el empleo de la compañía

Gráfica 6. Pagos de parafiscales de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

La Ley 1607 de 2012 creó, a partir del 1 de enero de 2013, un impuesto denominado impuesto sobre la renta para la equidad, CREE, con el objetivo de desmontar parcialmente los aportes parafiscales, en la búsqueda de fomentar la generación de empleo. Con esta reforma quedaron exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del SENA y del ICBF, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en lo que respecta a trabajadores que devenguen hasta diez salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Según el Cuadro 8, las contribuciones parafiscales totales de la operación minera de El Cerrejón crecieron continuamente desde 2001 cuando representaban \$ 9.020 millones de

¹³ Ver leyes que regulan la materia: Ley 89 de 1988 (ICBF); Ley 119 de 1994 (SENA); Ley 21 de 1982 (Por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y lo correspondiente a las Cajas de Compensación).

pesos, hasta un máximo de \$ 27.708 millones en 2012, en forma consistente con el mencionado crecimiento del empleo. A partir de dicho año, por efecto del nuevo régimen, dichas contribuciones se redujeron a un promedio de \$ 22.000 millones de pesos en 2013-2014.

Cuadro 8. Aportes parafiscales de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

Año	Aportes parafiscales			
	Millones de pesos corrientes			
	SENA	Cajas de compensación	ICBF	Total
2000	\$ 2.004	\$ 4.009	\$ 3.007	\$ 9.020
2001	\$ 2.201	\$ 4.403	\$ 3.302	\$ 9.906
2002	\$ 2.376	\$ 4.752	\$ 3.564	\$ 10.692
2003	\$ 2.647	\$ 5.295	\$ 3.971	\$ 11.913
2004	\$ 2.800	\$ 5.600	\$ 4.200	\$ 12.600
2005	\$ 3.113	\$ 6.225	\$ 4.669	\$ 14.007
2006	\$ 3.415	\$ 6.829	\$ 5.122	\$ 15.366
2007	\$ 3.797	\$ 7.594	\$ 5.696	\$ 17.087
2008	\$ 4.265	\$ 8.531	\$ 6.398	\$ 19.194
2009	\$ 4.747	\$ 9.495	\$ 7.121	\$ 21.363
2010	\$ 5.162	\$ 10.300	\$ 7.712	\$ 23.174
2011	\$ 5.577	\$ 11.153	\$ 8.364	\$ 25.094
2012	\$ 6.157	\$ 12.315	\$ 9.236	\$ 27.708
2013	\$ 3.717	\$ 12.088	\$ 5.575	\$ 21.380
2014	\$ 3.630	\$ 13.441	\$ 5.445	\$ 22.516
Total	\$ 55.608	\$ 122.030	\$ 83.382	\$ 261.020

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM

La ley 223 de 1995 (artículos 58 y 59) creó el *Impuesto Global a la Gasolina y al ACPM*, - con lo cual sustituyó el impuesto a la gasolina y al ACPM y la contribución para la descentralización consagrados en la Ley 6ª de 1992, el impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio a la gasolina motor, establecidos en la Ley 14 de 1983. El nuevo impuesto global se cobraba en las ventas y se liquidaba por parte del productor o

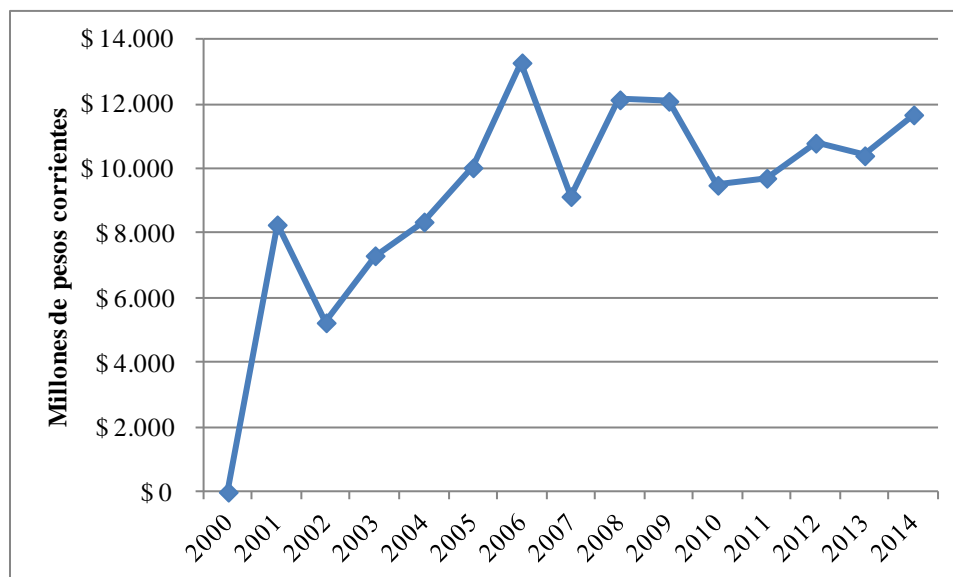
importador con base en la estructura de precios fijada por el Ministerio de Minas y Energía. Posteriormente, la Ley 488 de 1998 (artículos 117 y siguientes) creó, como contribución nacional, una *sobretasa al consumo de ACPM*. Esta sería del seis por ciento (6%) sobre el precio total de los galones consumidos, utilizando para ello el precio de referencia por galón certificado mensualmente por el ministerio de Minas y Energía de acuerdo con el procedimiento establecido a través del Decreto 1870 de 2008. La sobretasa debía cobrarse por la Nación y distribuirse en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) para los departamentos incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial.

Con la reforma tributaria introducida con la Ley 1607 de 2012, el Gobierno nacional reemplazó el impuesto global a la gasolina y al ACPM que consagraban la Ley 223 de 1995, y el IVA a los combustibles, por el denominado *Impuesto Nacional a la gasolina y al ACPM*. Los sujetos pasivos de este impuesto son las personas que adquieren gasolina o ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio.¹⁴ Tiene una tarifa fija ajustada anualmente por el gobierno de \$1.050 por galón para el caso de la gasolina y el ACPM, y de \$1.555 por galón para la gasolina extra (valores de 2012); y es deducible del impuesto de renta y en un 35% de su valor es descontable del impuesto sobre las ventas. La administración y recaudo de este tributo quedó en cabeza de la DIAN.

La tendencia de los valores pagados por la operación minera de El Cerrejón por estos conceptos se presenta en la Gráfica 7, la cual ilustra que los valores promedio cancelados en los dos últimos años 2013-2014, bajo el nuevo régimen fiscal, han sido de aproximadamente \$ 11.000 millones de pesos.

Gráfica 7. Pago de impuesto nacional a la gasolina y sobretasa al ACPM por la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

¹⁴ A partir de 2015 también se causa al momento de la importación cuando se trata de importaciones temporales para perfeccionamiento activo (Plan Vallejo).



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

La disminución en el pago que se observó en 2010 en relación con lo pagado en 2009 (Cuadro 9) obedeció principalmente al menor valor del precio de referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía de \$ 1.900 pesos, a partir del mes de diciembre de 2009, para el cálculo de la sobretasa respecto a la gasolina importada en zona de frontera.¹⁵

¹⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010), *Apoyo a la Gestión Tributaria de las entidades territoriales*. Boletín No. 18, marzo de 2010.

Cuadro 9. Pago de impuesto nacional a la gasolina y sobretasa al ACPM 2000-2014

Año	Sobretasa al ACPM
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 0
2001	\$ 8.270
2002	\$ 5.240
2003	\$ 7.314
2004	\$ 8.359
2005	\$ 10.035
2006	\$ 13.282
2007	\$ 9.144
2008	\$ 12.138
2009	\$ 12.092
2010	\$ 9.495
2011	\$ 9.711
2012	\$ 10.796
2013	\$ 10.407
2014	\$ 11.672
Total	\$ 137.955

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

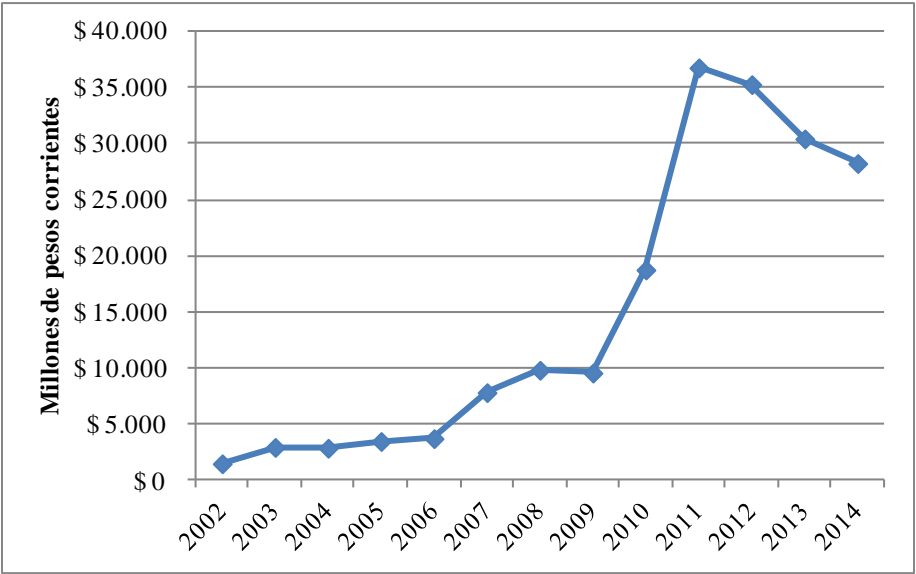
DERECHOS DE ADUANA

Los derechos de aduana son todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos antidumping o compensatorios y todo pago que se fije o se exija, directa o indirectamente por la importación de mercancías al territorio aduanero nacional o en relación con dicha importación, lo mismo que toda clase de derechos de timbre o gravámenes que se exijan o se tasen respecto a los documentos requeridos para la importación o, que en cualquier otra forma, tuvieren relación con la misma.¹⁶ El efecto de la expansión de la capacidad productiva y comercial de El Cerrejón y de la elevada inversión de capital realizada para estos efectos, se refleja inicialmente entre

¹⁶ DIAN, “Glosario de términos en materia aduanera”. www.dian.gov.co

2002 y 2009 en cuanto a los indicadores de pago de impuestos de aduana por el componente importado de la expansión (Gráfica 8). En este período el pago de tales derechos se multiplicó por siete.

Gráfica 8. Pago de derechos de aduana por la operación minera de El Cerrejón 2002-2014



Fuente: División de Comercio Exterior y Logística – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

Los derechos de aduana mostraron un crecimiento significativo del 100% en 2010 con respecto a 2009, cuando se da fin al decreto 4743 de 2005 que disminuía el pago de aranceles para importación de maquinaria utilizada en la industria petrolera y minera (Cuadro 10). Posteriormente, en el período correspondiente a 2011-2014 los impuestos aduaneros cancelados se mantuvieron elevados en un promedio de \$ 33.000 millones por año, aunque mostraron una tendencia decreciente en la medida en que se consolidaba el proyecto de expansión minera y se registraba un menor pago tanto por concepto de aranceles para la importación de maquinaria y equipos como por las importaciones relacionadas con la culminación de la expansión portuaria en Puerto Bolívar.

Cuadro 10. Pago de derechos de Aduana 2002-2014

Año	Derechos de Aduana
	Millones de pesos corrientes
2002	\$ 1.477
2003	\$ 2.938
2004	\$ 2.863
2005	\$ 3.465
2006	\$ 3.719
2007	\$ 7.820
2008	\$ 9.818
2009	\$ 9.566
2010	\$ 18.761
2011	\$ 36.785
2012	\$ 35.290
2013	\$ 30.444
2014	\$ 28.252
Total	\$ 191.198

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

IVA

El impuesto indirecto al valor agregado IVA, es un gravamen del orden nacional que recae sobre el consumo de bienes y servicios. Es un impuesto de naturaleza real de causación instantánea y de régimen general.¹⁷ Se aplica en las diferentes etapas del ciclo económico de la producción, importación y distribución. Los hechos sobre los cuales recae son la venta de bienes corporales muebles y la prestación de servicios en el territorio nacional, así como sobre la importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente. Se aplica independientemente de la calidad de la persona o entidad que venda el bien o preste el servicio y de la calidad de la persona o entidad que lo adquiera o

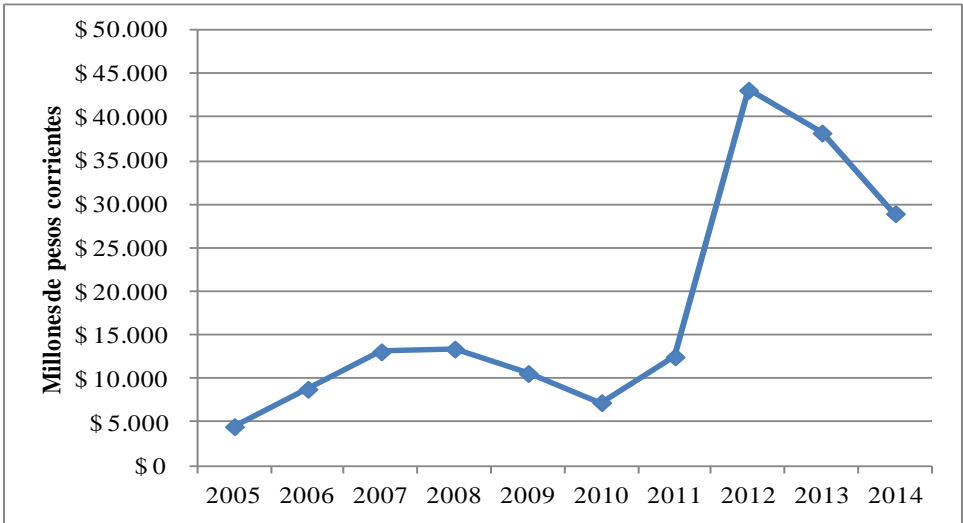
¹⁷ Es un impuesto de naturaleza real por cuanto recae sobre bienes, servicios, y explotación de juegos de suerte o azar, sin consideración a las personas que intervienen en la operación. Es de causación instantánea porque el hecho generador del impuesto tiene ocurrencia en un instante o momento preciso. Y es de régimen general por cuanto la regla general es la causación del impuesto, y la excepción la constituyen las exclusiones expresamente contempladas en la Ley. DIAN (2009) “*Declaración del Impuesto sobre las Ventas IVA*. Guía Año 2009.

contrate. Este impuesto recae sobre los consumidores finales, quienes lo asumen como costo de la respectiva transacción.

En el caso de las operaciones de exportación, al no ser viable la “exportación” de impuestos, dicha regla impositiva no se cumple. Al respecto, al existir una exención expresa de IVA en la legislación tributaria, los exportadores pueden recuperar el impuesto sobre las ventas pagado a terceros en la adquisición de bienes y servicios que son incorporados al producto final exportado. Ello es relevante para la operación minera de El Cerrejón, teniendo en cuenta que el carbón es vendido en su totalidad a clientes del exterior. Así, el IVA pagado a terceros por la adquisición de bienes y servicios que se utilizan en la producción del carbón, es recuperado casi en su totalidad por la operación minera.¹⁸

La Gráfica 9 muestra un aumento del pago de este impuesto pasando de \$921 millones en 2001 a niveles superiores a \$13.000 millones en 2007-2008, año a partir del cual el pago de IVA disminuyó hasta alcanzar los \$7 mil millones en 2010.

Gráfica 9. Pago de IVA asumido de la operación minera de El Cerrejón 2005-2014



Fuente: Departamento de contabilidad financiera e impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

¹⁸ Queda un remanente no recuperable que es asumido por la operación minera de El Cerrejón como consumidor final de los bienes y servicios adquiridos que se relacionan con sus actividades excluidas de IVA, producto de costos incurridos básicamente en la prestación de servicios portuarios en La Guajira e incluye igualmente el IVA pagado en la adquisición de activos fijos diferentes a la maquinaria pesada.

En los tres últimos años 2012-2014 la operación minera de El Cerrejón ha cancelado valores de IVA sin precedentes en un contexto de consolidación del proyecto de expansión de sus actividades, con los crecientes pagos por servicios recibidos y por bienes y equipos adquiridos en Colombia y el exterior (Cuadro 11). La disminución en los niveles de inversión (CAPEX) descrita en el Cuadro 2 para el período 2013-2014, se tradujo en bajas en el pago del IVA de maquinaria pesada, lo que se reflejó en la menor cifra pagada en 2014.

Cuadro 11. Pago de IVA asumido por la operación minera de El Cerrejón 2001-2014

Año	IVA asumido
	Millones de pesos corrientes
2001	\$ 921
2002	\$ 670
2003	\$ 1.976
2004	\$ 2.851
2005	\$ 4.503
2006	\$ 8.790
2007	\$ 13.094
2008	\$ 13.409
2009	\$ 10.607
2010	\$ 7.260
2011	\$ 12.513
2012	\$ 43.130
2013	\$ 38.214
2014	\$ 28.956
Total	\$ 186.894

Fuente: Departamento de contabilidad financiera e impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

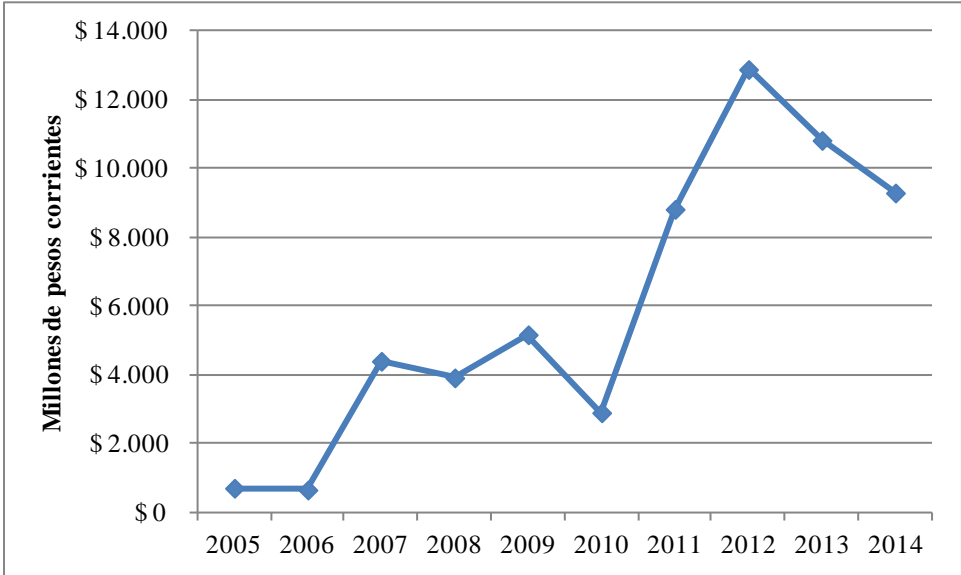
GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

El gravamen a los movimientos financieros es un impuesto nacional de carácter instantáneo, introducido en 1998, se causa en el mismo momento en que se dispone de los recursos objeto de la transacción financiera. Son sujetos pasivos de este gravamen los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o de

Economía Solidaria, las entidades vigiladas por estas mismas Superintendencias y el Banco de la República. Entre los hechos generadores sujetos a este impuesto nacional están las transacciones financieras sobre cuentas corrientes y de ahorros; tarjetas prepago; cuentas de depósito en el Banco de la República en moneda legal o extranjera; depósitos electrónicos y giros de cheques de gerencia; desembolsos de créditos, entre otros. La tarifa inicial era del dos por mil, pero actualmente se encuentra en el cuatro por mil.

A pesar de que se esperaba el inicio de su marchitamiento a partir de 2014, año en el cual su tarifa bajaría al 2x1.000 para terminar con una tarifa del 0x1.000 en el 2018, la última reforma tributaria (Ley 1739 de 2014) extendió la vigencia de la tarifa actual del 4x1.000 hasta 2018. En 2019 la tarifa bajará al 3x1.000, en 2020 al 2x1.000, en 2021 al 1x1.000 para finalmente derogarse el tributo a partir de 2022. Los pagos de El Cerrejón por este tributo oscilaron alrededor de \$1.200 millones durante la primera mitad de la década pasada. A partir de 2007 crecieron a un nivel superior y se registraron pagos entre tres y cinco mil millones de pesos anuales hasta 2010 (Gráfica 10).

Gráfica 10. Pago de gravamen a los movimientos financieros por la operación minera de El Cerrejón 2005-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

En los años más recientes 2011-2014 los pagos efectuados por concepto del gravamen a los movimientos financieros se elevaron sustancialmente a \$ 10.500 millones de pesos en promedio anual (Cuadro 12).

Cuadro 12. Pagos de gravámenes a los movimientos financieros

Año	Gravamen a los movimientos financieros
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 908
2001	\$ 1.721
2002	\$ 1.389
2003	\$ 1.607
2004	\$ 1.366
2005	\$ 697
2006	\$ 645
2007	\$ 4.391
2008	\$ 3.908
2009	\$ 5.162
2010	\$ 2.892
2011	\$ 8.811
2012	\$ 12.880
2013	\$ 10.816
2014	\$ 9.287
Total	\$ 66.480

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

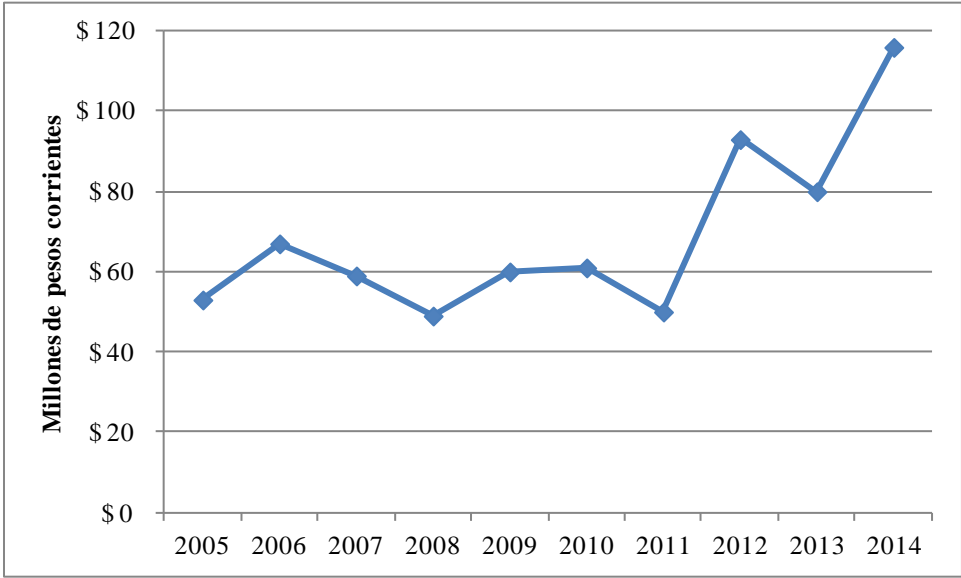
TASA DE VIGILANCIA / HOY CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE VIGILANCIA (LEY 1753 DE 2015)

Los antecedentes de la actual contribución especial de vigilancia portuaria que le ha correspondido pagar a la operación minera de El Cerrejón se encuentran en el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991 o Ley de Puertos, que le asignó como funciones de la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte, “cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría

General de la República”. Al expedirse la Ley 1450 de 2011, por la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se amplió el cobro de la tasa establecida en la Ley 1ª de 1991, a todos los sujetos vigilados por la Superintendencia “para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión” (artículo 89). La tendencia de los pagos realizados por este concepto por El Cerrejón se ilustra en la Gráfica 11.

La tasa de vigilancia pasó a convertirse en la Contribución Especial de Vigilancia, en la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan de Desarrollo 2014-2018. Está a cargo de todas las personas naturales y /o jurídicas que estén sometidas a la vigilancia, inspección y o control de la Superintendencia de Puertos y Transporte para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento e inversión. Su valor se determina con base en el valor que resulte de multiplicar las toneladas de carga movilizada en el año anterior por una tarifa que determina anualmente la Superintendencia para cada tipo de carga, o con base en los ingresos brutos portuarios del mismo periodo, según se trate de un concesionario privado (caso de CZN S.A.) o de un operador portuario (caso de CDC) o de otro vigilado por la Superintendencia. Se liquida usando una tarifa que igualmente determina anualmente dicha Superintendencia cuyo límite es del 0,2%.

Gráfica 11. Pago de la tasa de vigilancia por la operación minera de El Cerrejón 2005-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited.

En el Cuadro 13 se observa que el valor de la tasa cancelada por El Cerrejón se ha incrementado en los últimos tres años a un promedio de \$ 96 millones de pesos anuales. A partir de 2015 cabe destacar que la forma de cálculo de la tasa de vigilancia cambió y, en el caso de los concesionarios privados (como es CZN S.A.), quedó ligada a la carga movilizada. Los operadores portuarios (caso de CDC) seguirán calculando esta tasa con base en sus ingresos portuarios.

Cuadro 13. Pago de la tasa especial de vigilancia 2000-2014

Año	Contribución especial de vigilancia
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 190
2001	\$ 268
2002	\$ 157
2003	\$ 33
2004	\$ 66
2005	\$ 53
2006	\$ 67
2007	\$ 59
2008	\$ 49
2009	\$ 60
2010	\$ 61
2011	\$ 50
2012	\$ 93
2013	\$ 80
2014	\$ 116
Total	\$ 1.402

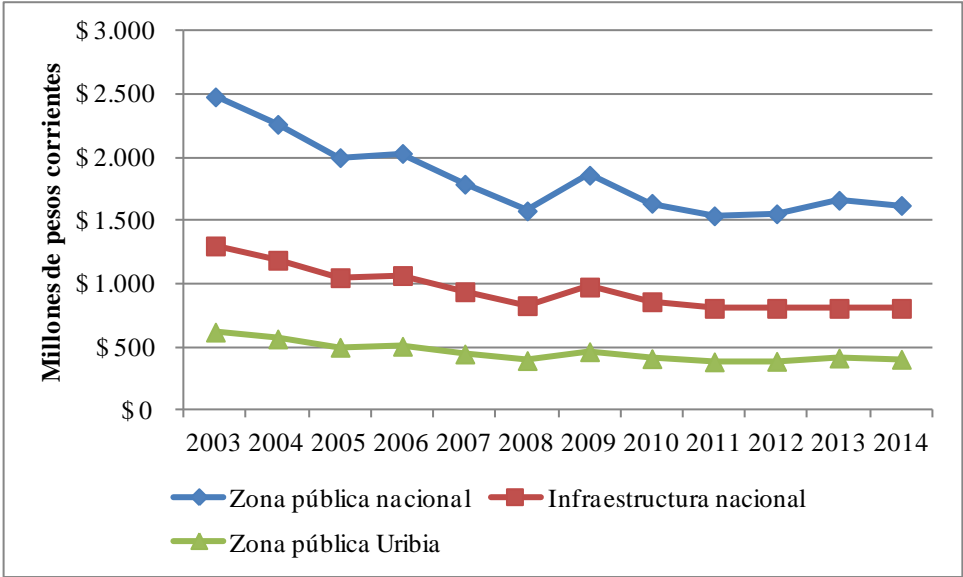
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

CONTRAPRESTACIONES PORTUARIAS

En razón a la concesión portuaria de Puerto Bolívar otorgada inicialmente por 20 años en 1983 y prorrogada por 30 años a partir del 2003, Cerrejón Zona Norte (CZN) S.A actualmente paga las siguientes dos contraprestaciones portuarias: i) por el uso de las zonas

de playa y terrenos de bajamar¹⁹ (que se paga desde 1994 en un 80% a favor de la Nación y en un 20% a favor del municipio de Uribia)²⁰ y ii) por el uso de la infraestructura, que se paga desde 2003 en un 100% a favor de la Nación, en razón al criterio de las autoridades, según el cual la reversión al estado de los bienes ubicados en la zona otorgada en concesión ocurrió al vencimiento del término inicial de la concesión (Gráfica 12).

Gráfica 12. Pago de contraprestaciones portuarias: zona pública e infraestructura



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

Para el periodo 2003 a 2012, de acuerdo con las cifras proporcionadas por El Cerrejón, el mayor valor pagado por las sobretasas correspondió a la sobretasa pagada a la Nación por concepto de uso de bienes de uso público, seguido por el monto cancelado también a la Nación por la sobretasa de infraestructura. (Cuadro 14).

¹⁹ Véase resoluciones 164 y 582 de 1994. Las tarifas determinadas son en dólares americanos (US\$). Las cifras reportadas en este informe se calcularon con base en la TRM promedio de cada año.

²⁰ Véase resolución 071 de 1994, que establece la forma de pago. Para el periodo 1994 - 2001, posterior al pago del 80% para la Nación, se le facturan US\$16,000 anuales al Ministerio del Medio Ambiente, y el porcentaje restante al municipio de Uribia.

**Cuadro 14. Pago de contraprestaciones portuarias: zona pública e infraestructura
2003-2014**

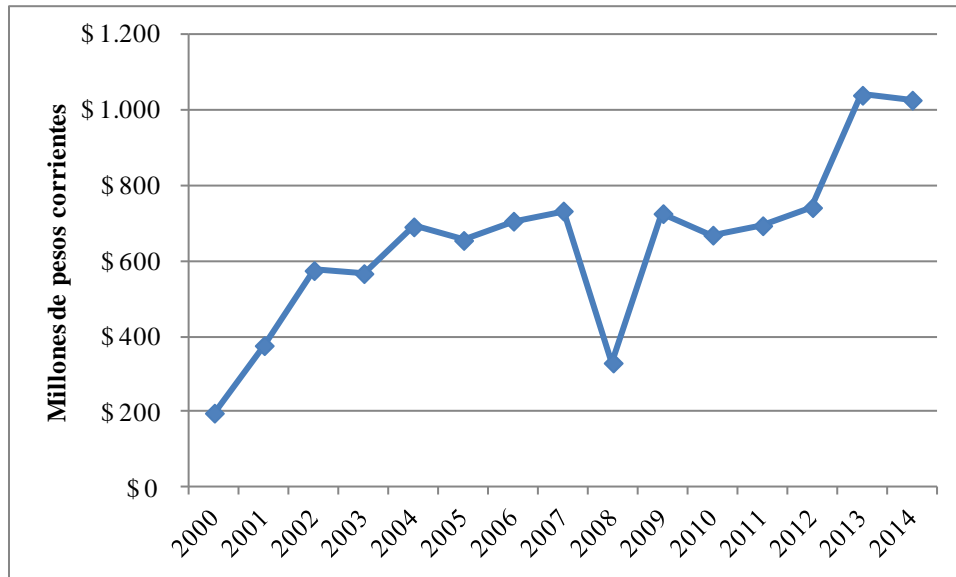
Año	Contraprestaciones portuarias			
	Millones de pesos corrientes			
	Nación		Uribía	Total
	Zona pública	Infraestructura	Zona pública	
2003	\$ 2.479	\$ 1.301	\$ 620	\$ 4.400
2004	\$ 2.262	\$ 1.188	\$ 566	\$ 4.016
2005	\$ 1.999	\$ 1.050	\$ 500	\$ 3.549
2006	\$ 2.032	\$ 1.067	\$ 508	\$ 3.607
2007	\$ 1.789	\$ 939	\$ 447	\$ 3.175
2008	\$ 1.578	\$ 829	\$ 395	\$ 2.802
2009	\$ 1.860	\$ 976	\$ 465	\$ 3.301
2010	\$ 1.638	\$ 860	\$ 410	\$ 2.908
2011	\$ 1.539	\$ 808	\$ 385	\$ 2.732
2012	\$ 1.555	\$ 808	\$ 389	\$ 2.752
2013	\$ 1.662	\$ 808	\$ 415	\$ 2.885
2014	\$ 1.621	\$ 808	\$ 405	\$ 2.834
Total	\$ 22.014	\$ 11.442	\$ 5.505	\$ 38.961

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

CONTRIBUCIÓN A SUPERSOCIEDADES

Con el fin de cubrir los gastos que ocasiona el funcionamiento de la Superintendencia de Sociedades, dicha entidad cobra a sus vigilados una contribución anual que se calcula sobre el monto total de los activos de la sociedad vigilada, registrados a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. El pago de la contribución a Supersociedades se muestra relativamente estable a partir del 2002 con variaciones no mayores al 16% anual, con excepción del 2008, año en que se registró una caída significativa en la contribución a Supersociedades producto de un cambio en la legislación, la cual dejaba exentos del pago a las sucursales de sociedades extranjeras (Gráfica 13 y Cuadro 15).

Gráfica 13. Pago de contribuciones a Supersociedades por parte de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

La Superintendencia expide anualmente resoluciones en acatamiento a lo indicado en el art. 121 de la Ley 1116 de diciembre de 2006 (norma que fue modificada con el art. 44 de la Ley 1429 de diciembre de 2010), para definir el monto de la contribución obligatoria que deberán efectuarle algunas sociedades que se encuentren en condiciones de vigiladas o controladas por parte de la Superintendencia.

Cuadro 15. Pago de contribución a Supersociedades 2000-2014

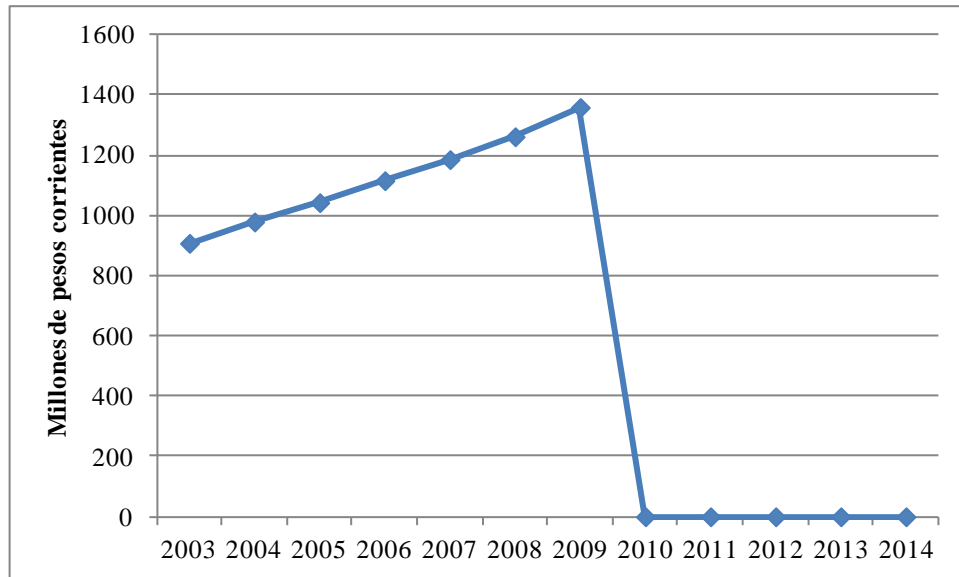
Año	Contribución a Supersociedades
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 197
2001	\$ 376
2002	\$ 575
2003	\$ 567
2004	\$ 691
2005	\$ 655
2006	\$ 706
2007	\$ 733
2008	\$ 330
2009	\$ 726
2010	\$ 669
2011	\$ 694
2012	\$ 742
2013	\$ 1.040
2014	\$ 1.027
Total	\$ 9.728

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

CANON SUPERFICIARIO SUR

El canon superficiario en minería es una contraprestación que cobra la entidad contratante sobre la totalidad del área de la concesión durante las etapas de exploración, el montaje y la construcción sobre las extensiones de las mismas que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. El canon se pagaba en los contratos mineros en función del número de hectáreas comprendidas por el contrato en cada una de dichas etapas. Los montos cancelados fueron relativamente creciente hasta 2010 y a partir de entonces se eliminaron (Gráfica 14 y Cuadro 16).

Gráfica 14. Pago de Canon Superficial Sur por la operación minera de El Cerrejón 2004-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

Cuadro 16. Pago de Canon Superficial Sur 2003-2014

Año	Canon superficial Sur
	Millones de pesos corrientes
2003	\$ 908
2004	\$ 979
2005	\$ 1.043
2006	\$ 1.116
2007	\$ 1.186
2008	\$ 1.262
2009	\$ 1.359
2010	\$ 0
2011	\$ 0
2012	\$ 0
2013	\$ 0
2014	\$ 0
Total	\$ 7.853

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

B. IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

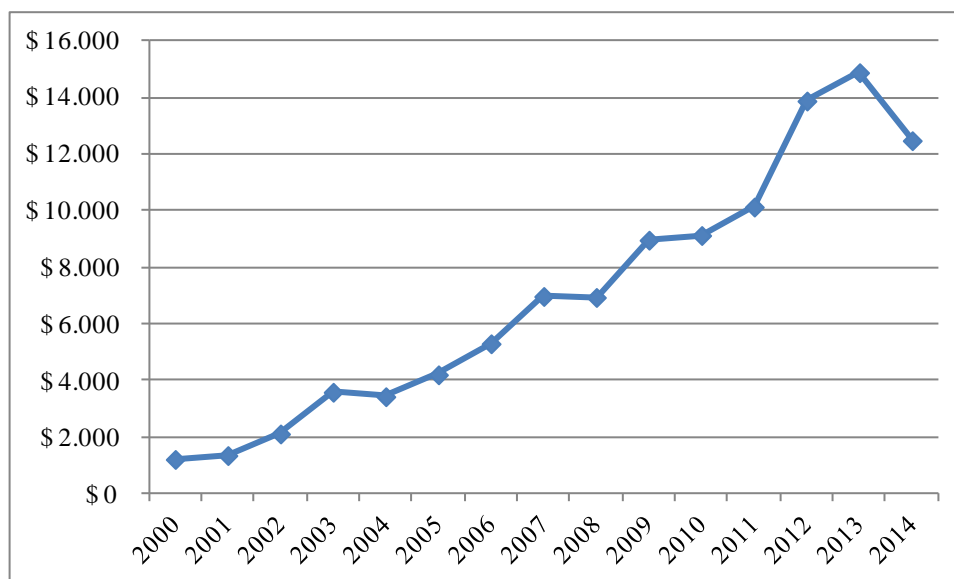
ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO FRONTERIZO DE LA GUAJIRA

La Estampilla pro-desarrollo fronterizo es un gravamen que recae sobre documentos en los que consten acuerdos sobre el desarrollo de actividades que se ejecuten en el departamento de La Guajira, diferentes a ventas de productos derivados de la explotación y exploración de recursos naturales no renovables. El tributo respectivo fue autorizado mediante la Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras) y suponía un máximo de apropiación de recursos de hasta \$ 100 mil millones. La Secretaría de Hacienda departamental determinó que a partir del 1 de enero de 2016 quedaba suspendida esta imposición rentística en todo el territorio del departamento, y no hará parte de la estructura de ingresos del presupuesto de la entidad territorial.

El 50% de los recursos recaudados debía destinarse a la Universidad de La Guajira hasta alcanzar el 50% del valor del presupuesto inicial aprobado para cada año; un 10% al Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional – Infotep hasta alcanzar el 10% del valor del presupuesto inicial aprobado para cada año; y el 40% restante y hasta diciembre 31 de 2016, al programa de saneamiento fiscal. Del superávit recaudado respecto de los porcentajes correspondientes a la Universidad de La Guajira y al Infotep, se destinaba un 50% a la dotación de programas y proyectos deportivos y el 50% restante a preservación del medio ambiente.²¹ La Gráfica 15 ilustra el crecimiento sostenido de este gravamen.

²¹ Véase Ordenanza 025 de 1995 y Ordenanza 388 de 2014.

Gráfica 15. Pago de Estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira por la operación minera de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

La operación minera de El Cerrejón pasó de contribuir \$1.224 millones en 1996, a \$9.131 millones durante el 2010. A partir del año 2011 hasta el 2014, los pagos anuales por concepto de esta estampilla fueron superiores a \$ 12.843 millones en promedio anual (Cuadro 17).

Cuadro 17. Pago de estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira 2000-2014

Año	Gravamen de estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 1.224
2001	\$ 1.361
2002	\$ 2.124
2003	\$ 3.596
2004	\$ 3.439
2005	\$ 4.212
2006	\$ 5.308
2007	\$ 6.978
2008	\$ 6.943
2009	\$ 8.965
2010	\$ 9.131
2011	\$ 10.135
2012	\$ 13.879
2013	\$ 14.879
2014	\$ 12.479
Total	\$ 104.653

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

ESTAMPILLA PRO-UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA

La Estampilla Pro-universidad de La Guajira es un gravamen que, al igual que la estampilla pro-desarrollo fronterizo, recae sobre documentos en los que consten acuerdos sobre el desarrollo de actividades que se ejecuten en el departamento de La Guajira, diferentes a ventas de productos derivados de la explotación y exploración de recursos naturales no renovables. El tributo respectivo fue autorizado mediante las Leyes 71/1986 y 1423/2010, con un tope máximo de apropiación de recursos de hasta \$ 100 mil millones y fue adoptado por la Asamblea de La Guajira, vinculando como agentes de retención a las empresas

explotadoras de recursos naturales, desde 2012. La normatividad departamental que regula esta estampilla fue suspendida en julio de 2014 y reemplazada en diciembre del mismo año.

Tal como lo muestran el Cuadro 18 el monto pagado por este tributo estuvo entre \$ 1.100 y \$ 1.200 millones en los años 2013 y 2014. El beneficiario único de los recursos recaudados es la Universidad de La Guajira.

Cuadro 18. Pago de estampilla Pro-Universidad de la Guajira 2013-2014

Año	Gravamen de estampilla Pro-Universidad de La Guajira
	Millones de pesos corrientes
2013	\$ 1.134
2014	\$ 1.192
Total	\$ 2.326

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

El impuesto sobre vehículos se creó en 1998 sustituyendo el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito. El hecho generador lo constituye la propiedad o posesión de los vehículos gravados, ya sean vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional²². El Cuadro 19 y la Gráfica 16 muestran que el pago de este impuesto ha sido relativamente estable en los últimos 15 años, variando en promedio un 11% anual, con un pico de \$1.126 millones en 2000, y registrando un valor de \$ 845 millones en 2014.

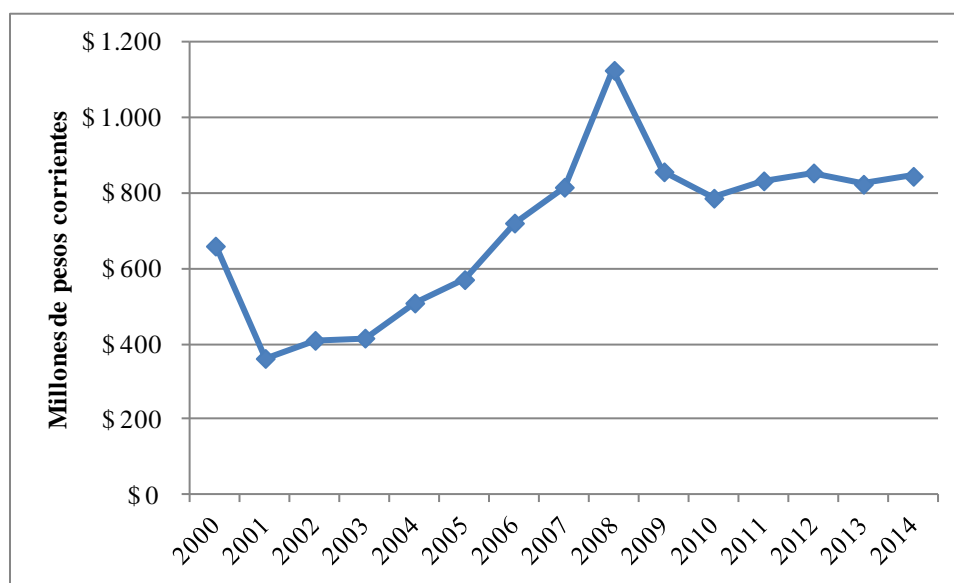
²² Véase Ley 488 de 1998, Artículos 138-151.

Cuadro 19. Pago de impuesto a vehículos automotores 2000-2014

Año	Impuesto vehículos automotores
	Millones de pesos corrientes
2000	\$ 660
2001	\$ 362
2002	\$ 410
2003	\$ 416
2004	\$ 509
2005	\$ 571
2006	\$ 721
2007	\$ 816
2008	\$ 1.126
2009	\$ 857
2010	\$ 787
2011	\$ 833
2012	\$ 854
2013	\$ 824
2014	\$ 845
Total	\$ 10.591

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited.

Gráfica 16. Pago de impuesto a vehículos automotores de El Cerrejón 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

C. IMPUESTOS MUNICIPALES

INDUSTRIA Y COMERCIO

El Impuesto de Industria y Comercio es un tributo de carácter municipal que grava las actividades comerciales, industriales y de servicios, desarrolladas por personas naturales o jurídicas dentro de cada municipio. El impuesto de Industria y Comercio correspondiente a cada periodo gravable, se liquida con base en los ingresos brutos del contribuyente obtenidos durante el período.²³

En el caso de la operación minera de El Cerrejón, los beneficiarios de este impuesto han sido históricamente los municipios del área de influencia de la actividad minera, a saber, Albania, Barrancas, Hatonuevo y Maicao; Uribia como municipio portuario; y las ciudades de Barranquilla y Bogotá por efecto de haber sido o ser, en su orden, sede de la compañía. El Cuadro 20 muestra que el pago de este impuesto en los municipios de La Guajira se ha cancelado en los últimos años a los municipios de Albania y Uribia. Los pagos a éstos crecieron de \$283 millones en 2004 a \$ 714 millones en 2014, debido al crecimiento del impuesto correspondiente a Uribia (Cuadro 20, Gráfica 17 y Gráfica 18). En cuanto a los municipios distintos a Albania y a Uribia, el comportamiento observado del impuesto obedece a que no se generaron actividades que generen ingresos por este impuesto en dichas jurisdicciones, diferentes a las de exportaciones de carbón -que no están gravadas con el impuesto de industria y comercio.

²³ Ver Ley 14 de 1983 y Ley 75 de 1986. Según la ley 14 del 6 de julio de 1.983, artículo 33, para determinar la base de liquidación de este impuesto se parte de los ingresos brutos del contribuyente del año anterior, y se le restan los correspondientes a actividades exentas y/o no sujetas al impuesto, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, las exportaciones y la venta de activos fijos.

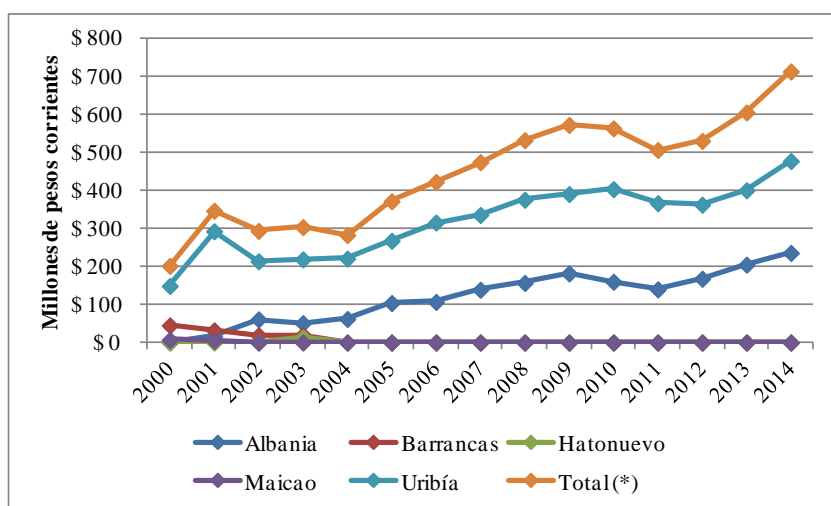
Cuadro 20. Pago del impuesto de industria y comercio

Año	Impuesto Industria y Comercio								
	Millones de pesos corrientes								
	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribí	Total*	Bogotá	Barranquilla	Total
2000	\$ 0	\$ 45	\$ 1	\$ 7	\$ 149	\$ 202	\$ 66	\$ 14	\$ 282
2001	\$ 17	\$ 32	\$ 0	\$ 5	\$ 293	\$ 347	\$ 51	\$ 30	\$ 428
2002	\$ 61	\$ 19	\$ 0	\$ 0	\$ 214	\$ 294	\$ 23	\$ 23	\$ 340
2003	\$ 51	\$ 20	\$ 14	\$ 0	\$ 219	\$ 304	\$ 42	\$ 283	\$ 629
2004	\$ 62	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 221	\$ 283	\$ 34	\$ 217	\$ 534
2005	\$ 104	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 268	\$ 372	\$ 27	\$ 562	\$ 961
2006	\$ 107	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 316	\$ 423	\$ 972	\$ 22	\$ 1.417
2007	\$ 139	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 336	\$ 475	\$ 1.297	\$ 0	\$ 1.772
2008	\$ 157	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 376	\$ 533	\$ 850	\$ 16	\$ 1.399
2009	\$ 182	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 391	\$ 573	\$ 558	\$ 26	\$ 1.157
2010	\$ 160	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 404	\$ 564	\$ 158	\$ 26	\$ 748
2011	\$ 140	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 367	\$ 507	\$ 89	\$ 11	\$ 607
2012	\$ 168	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 363	\$ 531	\$ 85	\$ 0	\$ 616
2013	\$ 205	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 401	\$ 606	\$ 314	\$ 0	\$ 920
2014	\$ 236	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 478	\$ 714	\$ 60	\$ 0	\$ 774
Total	\$ 1.789	\$ 116	\$ 15	\$ 12	\$ 4.796	\$ 6.728	\$ 4.626	\$ 1.230	\$ 12.584

(*) Total de los cinco municipios: Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribí.

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones de Cerrejón Limited.

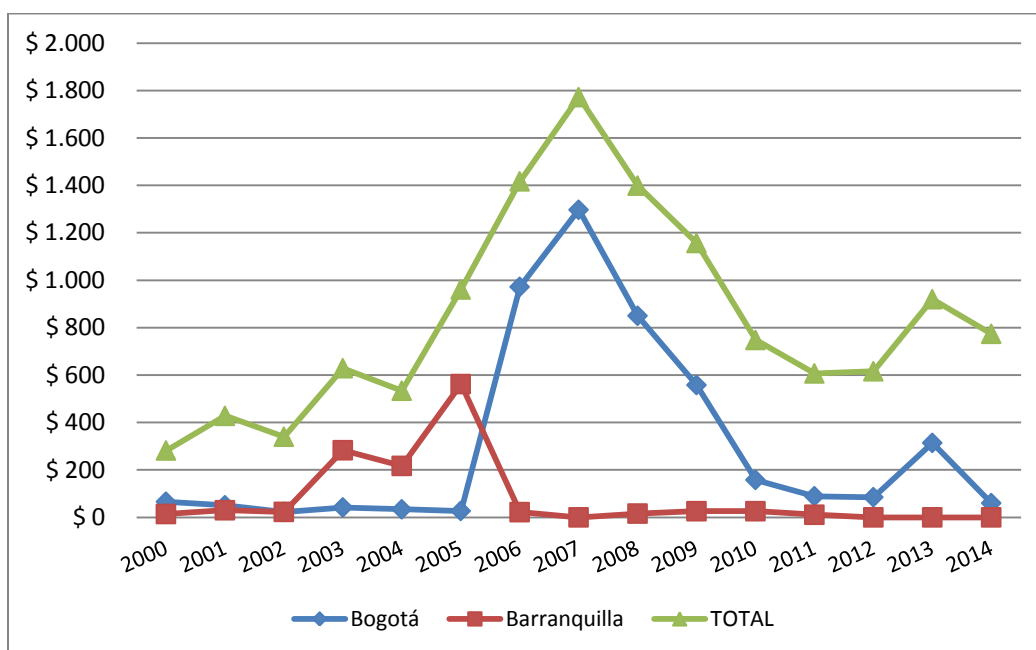
Gráfica 17. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de El Cerrejón en los cinco municipios 2000-2014



*Suma de los cinco municipios: Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribí.

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited.

Gráfica 18. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de El Cerrejón en Bogotá y Barranquilla 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

IMPUESTO PREDIAL

El impuesto predial -y complementarios - es el tributo que recaudan los municipios por las propiedades o posesiones inmobiliarias, con base en el censo de propiedad inmueble municipal (Catastro), regulado por la Ley 14 de 1983 y por sus posteriores modificaciones. Mediante la Ley 44 de 1990, este impuesto se fusionó con otros similares en el denominado “Impuesto Predial Unificado”, conservando a los municipios como receptores y administradores de estos recaudos. La tarifa del impuesto predial está regulada por la referida Ley 44 de 1990, artículo 4, el cual fue modificado por el artículo 23 de la ley 1450 de 2011. Inicialmente la tarifa del impuesto predial unificado podía oscilar entre el 1 por mil y el 16 por mil. Con la modificación de la ley 1450 la tarifa oscila entre el 5 por mil y el 16 por mil, con lo cual ningún municipio puede cobrar menos del 5 por mil, cuando antes podía cobrar el 1 por mil.

El pago total del impuesto predial de la operación minera de El Cerrejón muestra un crecimiento sostenido, pasando inicialmente de \$367 millones en 2000 a \$1.304 millones de en 2010. La contribución de la empresa en esos años beneficiaba mayoritariamente al municipio de Albania (Cuadro 21), lo que tendría que ver con el hecho de que en este municipio se encontraba ubicada la mayor parte de los predios de la compañía.

Cuadro 21. Pago de impuesto predial 2000-2014

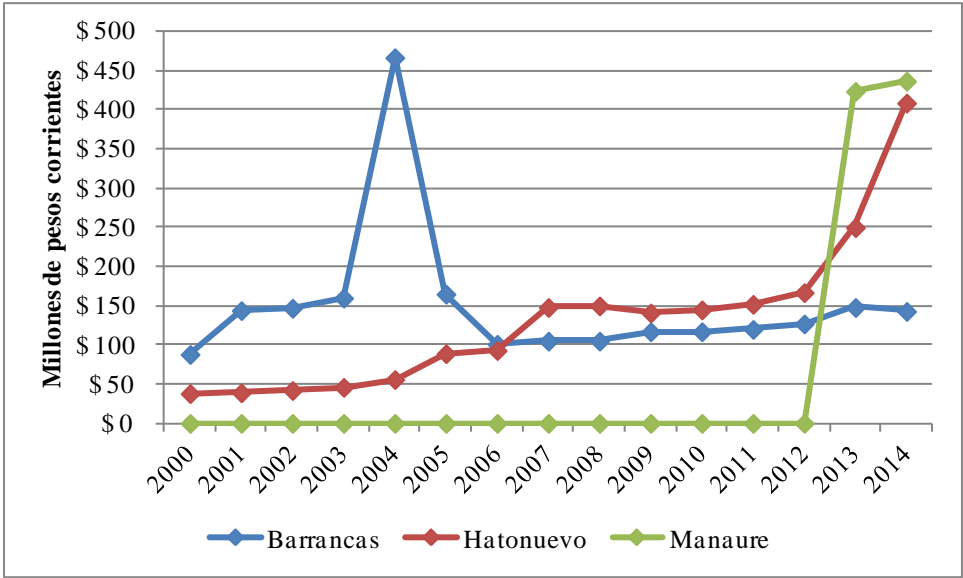
Año	Impuesto predial						
	Millones de pesos corrientes						
	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribía	Manaure	Total
2000	\$ 1	\$ 88	\$ 38	\$ 80	\$ 160	\$ 0	\$ 367
2001	\$ 68	\$ 144	\$ 39	\$ 0	\$ 173	\$ 0	\$ 424
2002	\$ 156	\$ 147	\$ 42	\$ 0	\$ 176	\$ 0	\$ 521
2003	\$ 199	\$ 160	\$ 46	\$ 0	\$ 183	\$ 0	\$ 588
2004	\$ 200	\$ 467	\$ 56	\$ 0	\$ 185	\$ 0	\$ 908
2005	\$ 384	\$ 165	\$ 89	\$ 0	\$ 183	\$ 0	\$ 821
2006	\$ 602	\$ 101	\$ 93	\$ 1	\$ 224	\$ 0	\$ 1.021
2007	\$ 626	\$ 105	\$ 148	\$ 1	\$ 233	\$ 0	\$ 1.113
2008	\$ 638	\$ 105	\$ 150	\$ 1	\$ 244	\$ 0	\$ 1.138
2009	\$ 720	\$ 117	\$ 141	\$ 1	\$ 256	\$ 0	\$ 1.235
2010	\$ 741	\$ 117	\$ 145	\$ 1	\$ 300	\$ 0	\$ 1.304
2011	\$ 2.340	\$ 120	\$ 152	\$ 0	\$ 546	\$ 0	\$ 3.158
2012	\$ 2.413	\$ 127	\$ 167	\$ 0	\$ 562	\$ 0	\$ 3.269
2013	\$ 2.491	\$ 148	\$ 250	\$ 838	\$ 4.618	\$ 424	\$ 8.769
2014	\$ 4.095	\$ 143	\$ 409	\$ 1.445	\$ 4.764	\$ 437	\$ 11.293
Total	\$ 15.674	\$ 2.254	\$ 1.965	\$ 2.368	\$ 12.807	\$ 861	\$ 35.929

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

Sin embargo, a partir de 2011 hasta 2014 se aprecia en el Cuadro No. 21 el significativo incremento del impuesto predial, explicado, principalmente, por los mayores pagos al municipio de Albania desde 2011, y también a Uribia en 2013 y 2014. No obstante, se observa que todos los municipios registraron, en general, mayores pagos del impuesto por parte del El Cerrejón desde 2011. (Gráfica 19 y 20). Esta situación tuvo que ver con la inclusión de la línea férrea y de la carretera como bienes sujetos al impuesto predial. En efecto, se dio un cambio normativo en las resoluciones del IGAC en las que, a partir de

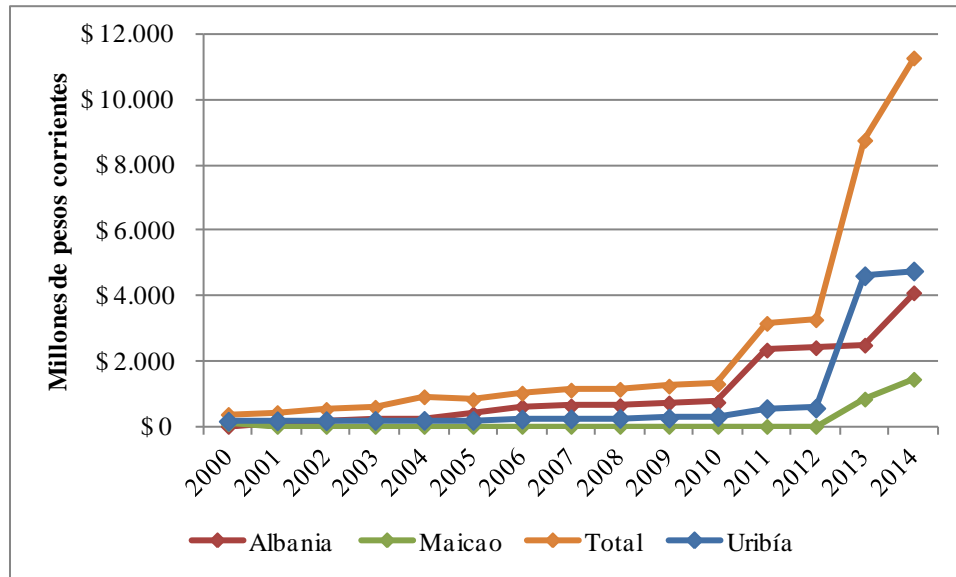
2011, se estableció que las mejoras en terreno ajeno debían inscribirse a nombre de quien las efectuara. Este hecho llevó a que se considerara que la línea férrea y la carretera tendrían que inscribirse a nombre de CERREJÓN (CDC y CZN S.A.) quienes en adelante pagarían impuesto predial sobre las mismas.

Gráfica 19. Pago del impuesto predial de la operación minera de El Cerrejón en Barrancas, Hatonuevo y Manaure 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

Gráfica 20. Pago del impuesto predial de la operación minera de El Cerrejón en Albania, Maicao, Uribia, y total pagado a los 6 municipios 2000-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

CONTRIBUCIÓN DE SOLIDARIDAD DE ENERGÍA ELÉCTRICA

La contribución de solidaridad de energía eléctrica es una sobretasa a cargo de algunos usuarios del servicio de energía eléctrica, para subsidiar algunos consumos de usuarios residenciales.²⁴ Con la Ley 1430 de 2010 se permitió a los industriales recuperar en el año 2011 el 50% del valor de esta contribución a través de su inclusión como descuento del impuesto de renta y se les otorgó una exoneración del 100% de este tributo a partir de 2012.

En este contexto, el Cuadro 22 muestra hasta 2010 una tendencia estable y creciente, pasando de \$2.352 millones en 2001 a \$6.343 millones en 2010. Luego, en el último año 2011 la contribución bajó a \$ 4.966 millones, para luego desaparecer desde 2012 (Cuadro 22 y Gráfica 21).

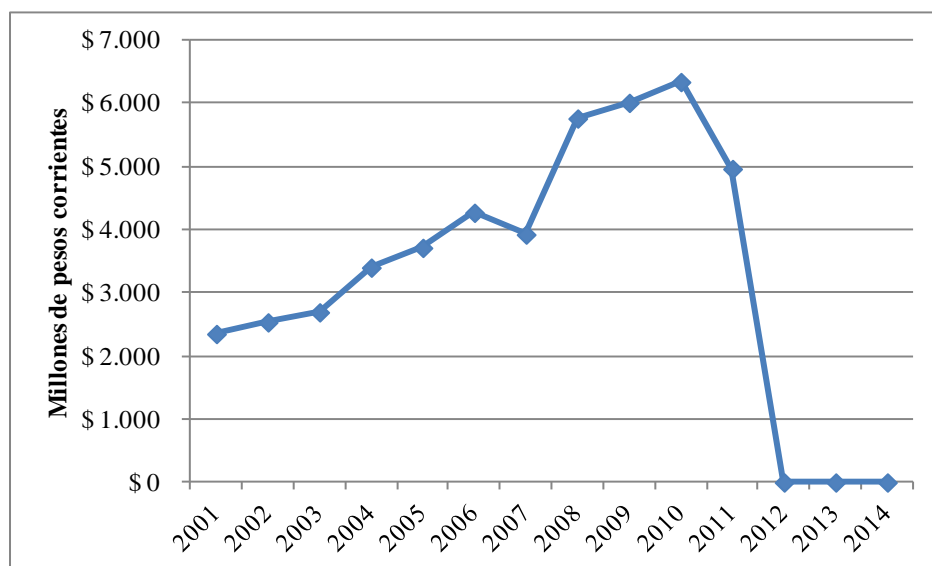
²⁴ Ver el Decreto 3087 de 1997 que fuera posteriormente derogado por el art. 17, Decreto 847 de 2001

Cuadro 22. Pago de la contribución de solidaridad de energía eléctrica 2001-2014

Año	Contribución de solidaridad de energía eléctrica
	Millones de pesos corrientes
2001	\$ 2.352
2002	\$ 2.536
2003	\$ 2.695
2004	\$ 3.403
2005	\$ 3.716
2006	\$ 4.272
2007	\$ 3.927
2008	\$ 5.765
2009	\$ 6.013
2010	\$ 6.343
2011	\$ 4.966
2012	\$ 0
2013	\$ 0
2014	\$ 0
Total	\$ 45.988

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited

Gráfica 21. Pago de contribución de solidaridad energética por la operación minera de El Cerrejón 2001-2014



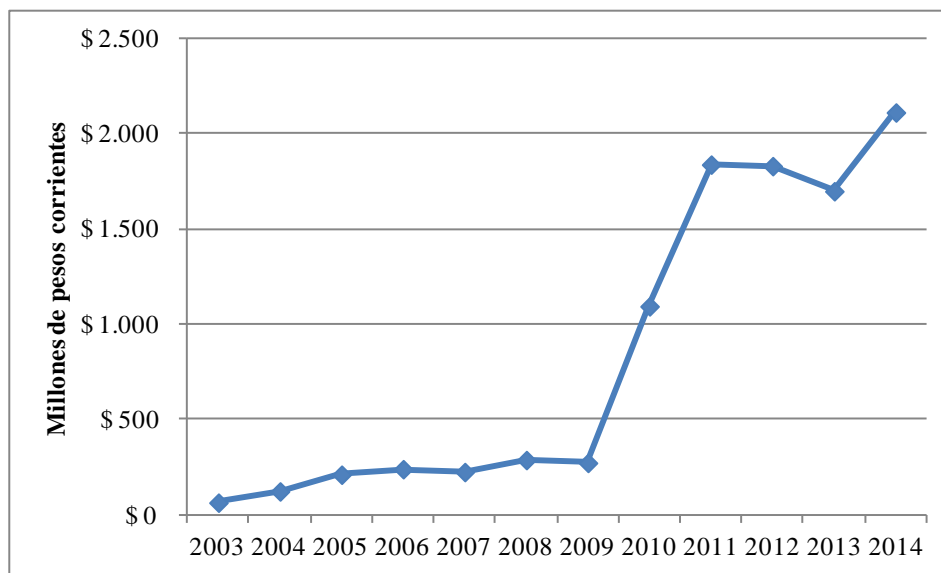
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

IMPUESTO AL ALUMBRADO PÚBLICO / HOY CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

El impuesto de alumbrado (hoy contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público) es cobrado por los municipios para cubrir el valor de la energía que consumen las luminarias que se encuentran instaladas en calles, avenidas, parques y escenarios deportivos, y cubrir la expansión del servicio para nuevas comunidades o proyectos del municipio. Su tasa depende del estrato socioeconómico o del tipo de servicio que tenga el usuario. La Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo) estableció que la nueva contribución cuyo valor considerará los costos y gastos a recuperar por las entidades territoriales según una fórmula que establecerá el Ministerio de Minas y Energía, y debe adoptarse por los municipios dentro del año siguiente a la fecha de vigencia de dicha ley. Durante ese año seguirán rigiendo los Acuerdos Municipales existentes en la materia.

En el 2010 se venció el contrato de energía que mantenían la operación minera de El Cerrejón y la firma prestadora de dicho servicio, generado un cambio en la tarifa pagada, la cual aumentó en un 40%, haciendo que el pago del impuesto al alumbrado público más que se triplicara entre 2009 y 2010 (Gráfica 22).

Gráfica 22. Contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público por la operación minera de El Cerrejón 2003-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited.

En los años más recientes, a partir de 2011, los pagos de El Cerrejón por alumbrado público continuaron incrementándose hasta los \$ 2.114 millones en 2014 (Cuadro 23).

Cuadro 23. Pago de la contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público 2003-2014

Año	Impuesto al alumbrado público
	Millones de pesos corrientes
2003	\$ 63
2004	\$ 122
2005	\$ 210
2006	\$ 239
2007	\$ 224
2008	\$ 287
2009	\$ 272
2010	\$ 1.095
2011	\$ 1.840
2012	\$ 1.832
2013	\$ 1.700
2014	\$ 2.114
Total	\$ 9.998

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

IV. CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN COMO AGENTE RETENEDOR DE IMPUESTOS

Una de las contribuciones fiscales más relevantes que ofrece la operación minera de El Cerrejón es su papel como agente retenedor. El Cerrejón es un importante recaudador de tributos del orden nacional como territorial. Mediante la figura de “retención en la fuente”, cada vez que en virtud de dicha operación minera se efectúan transacciones sujetas a un impuesto con un proveedor, contratista o empleado, Carbones del Cerrejón Limited, detrae

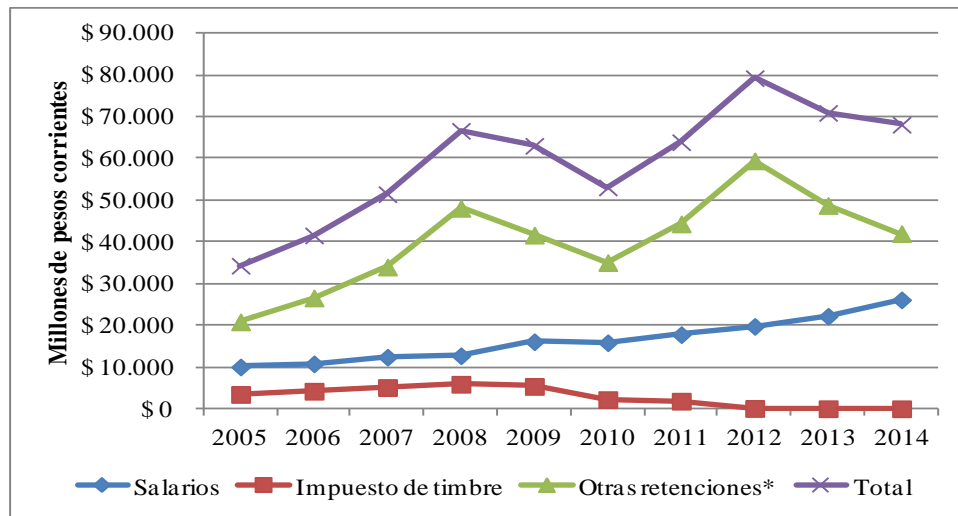
del pago una suma de dinero a título de impuesto, para ser trasladada al Estado, municipio o departamento según el caso.

Así, además del pago de impuestos y demás obligaciones fiscales nacionales y regionales, Carbones del Cerrejón como agente retenedor colabora con el fisco en el recaudo oportuno de algunos impuestos. Este soporte en funciones administrativas de recaudo propias de las entidades estatales, proporciona a la Nación y a los entes territoriales un flujo continuo de recursos y acelera el recaudo de los tributos, sin esperar a la finalización del período gravable.

A. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN NACIONAL

La Gráfica 23 muestra la evolución de las retenciones y auto retenciones en la fuente del orden nacional que el operador Carbones del Cerrejón Limited aplica sobre: i) el impuesto de renta causado sobre pagos por salarios, y ii) la compra o adquisición de bienes y servicios. El creciente papel de agente retenedor que cumple la operación minera de El Cerrejón se observa a todo lo largo del período 2000-2014, inicialmente con retenciones de aproximadamente veinte mil millones de pesos, en promedio, en 2001- 2002, que se triplicaron y superaron los sesenta mil millones en 2008-2009, para luego superar los setenta mil millones, en promedio, en los años más recientes.

Gráfica 23. Retención en la fuente del orden nacional de la operación minera de El Cerrejón 2005-2014



*Otras retenciones incluye compra o adquisición de bienes y servicios.

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited.

El más alto porcentaje de retenciones ha correspondido a las operaciones de compra de bienes o servicios, más del 60% actualmente, siguiéndole en importancia los salarios, con más del 30% en los últimos años (Cuadro 24).

Cuadro 24. Retenciones en la fuente del orden nacional por parte de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

Año	Orden nacional			
	Millones de pesos corrientes			
	Salarios	Impuesto de timbre	Compra o adquisición de bienes y servicios - Otras retenciones	Total
2000	\$ 5.164	\$ 1.538	\$ 9.238	\$ 15.940
2001	\$ 4.915	\$ 1.326	\$ 13.275	\$ 19.516
2002	\$ 6.529	\$ 1.630	\$ 14.302	\$ 22.461
2003	\$ 8.643	\$ 2.639	\$ 22.351	\$ 33.633
2004	\$ 9.360	\$ 2.600	\$ 19.699	\$ 31.659
2005	\$ 10.019	\$ 3.444	\$ 20.844	\$ 34.307
2006	\$ 10.771	\$ 4.209	\$ 26.582	\$ 41.562
2007	\$ 12.368	\$ 5.096	\$ 33.990	\$ 51.454
2008	\$ 12.711	\$ 5.884	\$ 48.059	\$ 66.654
2009	\$ 16.068	\$ 5.355	\$ 41.640	\$ 63.063
2010	\$ 15.826	\$ 2.195	\$ 35.052	\$ 53.073
2011	\$ 17.766	\$ 1.816	\$ 44.327	\$ 63.909
2012	\$ 19.754	\$ 069	\$ 59.452	\$ 79.275
2013	\$ 22.181	\$ 12	\$ 48.754	\$ 70.947
2014	\$ 26.117	\$ 0	\$ 42.010	\$ 68.127
Total	\$ 198.192	\$ 37.813	\$ 479.575	\$ 715.580

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

B. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN MUNICIPAL

En cumplimiento de la legislación vigente, la operación minera de El Cerrejón, a través de su operador Carbones del Cerrejón Limited, aplica también la retención en la fuente a nivel municipal por concepto de impuesto de Industria y Comercio. Como se observa en el Cuadro 25 y la Gráfica 24 estas retenciones han crecido de forma notable en los municipios del Departamento de La Guajira, al pasar de un recaudo de \$ 919 millones en el 2002, a \$5.313 millones en 2014. El mecanismo de la retención en la fuente se creó en los municipios de La Guajira a partir del año 2000, por lo cual es a partir de comienzos de la década que se evidencia el aumento en el recaudo como resultado del inicio de retenciones

con relación a las actividades industriales, comerciales y de servicios que sostiene con contratistas en los municipios de influencia directa de la operación minera de El Cerrejón.

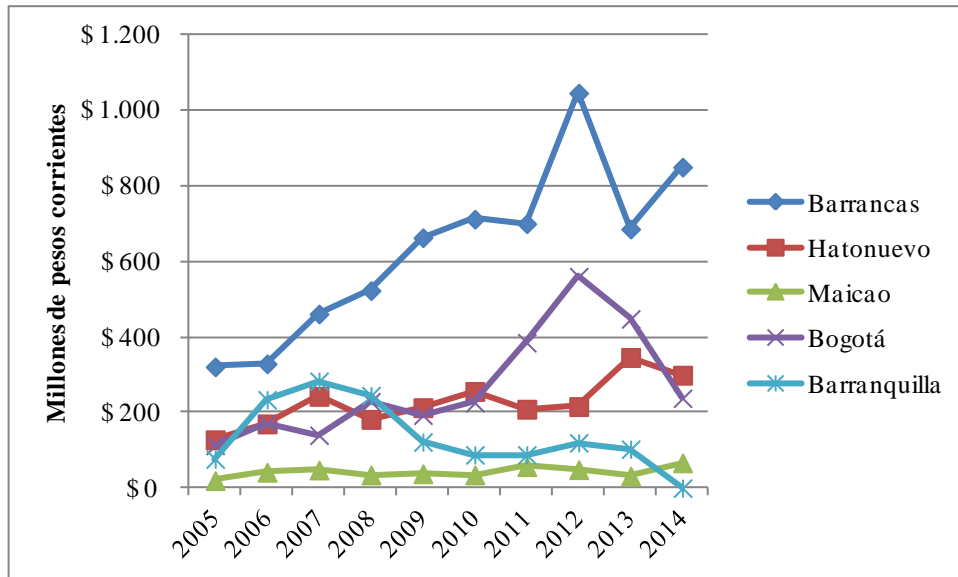
Cuadro 25. Retenciones en la fuente del orden municipal de la operación minera de El Cerrejón 2000-2014

Año	Orden municipal								
	Millones de pesos corrientes								
	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribía	Total (*)	Bogotá	Barranquilla	Total
2001	\$ND	\$ 75	\$ 32	\$ND	\$ND	\$ 107	\$ 39	\$ 69	\$ 215
2002	\$ 488	\$ 171	\$ 85	\$ND	\$ 175	\$ 919	\$ 52	\$ 66	\$ 1.037
2003	\$ 839	\$ 622	\$ 99	\$ND	\$ 191	\$ 1.751	\$ 97	\$ 65	\$ 1.913
2004	\$ 969	\$ 404	\$ 77	\$ND	\$ 185	\$ 1.635	\$ 87	\$ 67	\$ 1.789
2005	\$ 1.193	\$ 321	\$ 128	\$ 20	\$ 233	\$ 1.895	\$ 113	\$ 77	\$ 2.085
2006	\$ 865	\$ 329	\$ 170	\$ 42	\$ 387	\$ 1.793	\$ 171	\$ 234	\$ 2.198
2007	\$ 1.989	\$ 461	\$ 243	\$ 48	\$ 338	\$ 3.079	\$ 140	\$ 283	\$ 3.502
2008	\$ 2.322	\$ 523	\$ 182	\$ 35	\$ 384	\$ 3.446	\$ 229	\$ 245	\$ 3.920
2009	\$ 2.299	\$ 663	\$ 213	\$ 38	\$ 510	\$ 3.723	\$ 193	\$ 122	\$ 4.038
2010	\$ 2.341	\$ 712	\$ 256	\$ 35	\$ 466	\$ 3.783	\$ 226	\$ 88	\$ 4.097
2011	\$ 2.383	\$ 700	\$ 209	\$ 57	\$ 540	\$ 3.889	\$ 385	\$ 88	\$ 4.362
2012	\$ 3.177	\$ 1.046	\$ 216	\$ 49	\$ 1.354	\$ 5.841	\$ 560	\$ 120	\$ 6.521
2013	\$ 3.315	\$ 686	\$ 346	\$ 32	\$ 1.755	\$ 6.134	\$ 448	\$ 103	\$ 6.685
2014	\$ 3.070	\$ 850	\$ 299	\$ 67	\$ 1.019	\$ 5.313	\$ 238	\$ 0	\$ 5.551
Total	\$ 25.250	\$ 7.563	\$ 2.555	\$ 423	\$ 7.537	\$ 43.308	\$ 2.978	\$ 1.627	\$ 47.913

(*) Total de los cinco municipios: Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribía

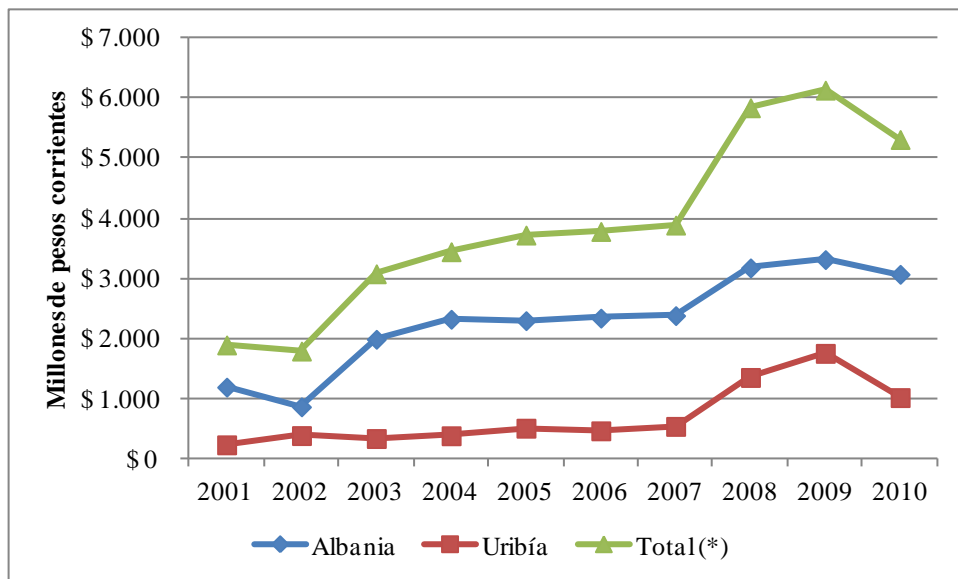
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

Gráfica 24. Retención en la fuente de orden municipal de la operación minera de El Cerrejón -Barrancas, Hatonuevo, Maicao, Bogotá y Barranquilla- 2005-2014



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited

Gráfica 25. Retención en la fuente de orden municipal de la operación minera de El Cerrejón -Albania, Uribía y Total*- 2005-2014



*Incluye a los cinco municipios de La Guajira.

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

V. BALANCE DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PAGADAS POR LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN A NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL

En balance, el Cuadro 26 ilustra que la operación minera de El Cerrejón realizó pagos efectivos en el año 2014 por \$ 357.137 millones de pesos, por concepto de impuestos de renta, IVA, patrimonio, aduanas, y otras contribuciones, contraprestaciones, tasas y sobretasas y gravámenes especiales, monto que no incluye los \$ 68.130 millones transferidos a la Nación por las retenciones en la fuente efectuadas del orden nacional. Esta suma total significó una disminución del 52% con respecto a 2010.

Cuadro 26. Contribuciones a nivel nacional de la operación minera de El Cerrejón 2010-2014

Concepto	Valor (*)		Variación	Participación (%)	
	2010	2014	Porcentual (%)	2010	2014
Impuesto de renta	\$ 652.251	\$ 207.465	-68,2%	87,6%	58,1%
Impuesto al patrimonio	\$ 26.808	\$ 45.012	67,9%	3,6%	12,6%
Aportes parafiscales	\$ 23.174	\$ 22.516	-2,8%	3,1%	6,3%
Sobretasa al ACPM	\$ 9.495	\$ 11.672	22,9%	1,3%	3,3%
IVA	\$ 7.260	\$ 28.956	298,8%	1,0%	8,1%
Derecho de Aduana	\$ 18.761	\$ 28.252	50,6%	2,5%	7,9%
Gravamen a los movimientos financieros	\$ 2.892	\$ 9.287	221,1%	0,3%	2,6%
Contraprestaciones portuarias	\$ 2.908	\$ 2.834	-2,5%	0,4%	0,8%
Contribución Supersociedades	\$ 669	\$ 1.027	53,5%	0,1%	0,3%
Tasa de vigilancia	\$ 61	\$ 116	90,2%	0,0%	0,0%
Total	\$ 744.279	\$ 357.137	-52%	100%	100%

*Millones de pesos corrientes

** Para 2010 se incluye como referencia el valor del 16% las regalías que se asignaban por la Nación al Fondo Nacional de Regalías. Para 2014 se incluye la totalidad de las regalías pagadas que pasan a formar parte los diferentes fondos del SGR.

Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

La transformación más visible entre esos dos años (2010 y 2014) resulta de la disminución del impuesto de renta (-68,2%), por las razones que se comentaron en este informe. En

contraste, el Cuadro 26 ilustra la relevancia creciente de los pagos correspondientes a impuestos al patrimonio, IVA, derechos de aduana y gravamen a movimientos financieros, que pasaron a significar el 31.2% del total de impuestos pagados a nivel nacional por la operación minera de El Cerrejón en 2014, en tanto que en 2010 representaban el 7.4 %. De esta manera, si se excluye el comportamiento del impuesto de renta, los impuestos del orden nacional pagados por la empresa aumentaron un 62% entre 2010 y 2014.

En lo que respecta al comportamiento de las regalías, como se veía en el Cuadro 5, la empresa pagó entre los años 2010 y 2014, un significativo promedio anual de US\$ 250 millones. Si se adicionan las regalías y compensaciones a los pagos de impuestos del orden nacional en los años 2010 y 2014 se obtiene que aquellas aumentaron un 43% entre 2010 y 2014; no obstante, dicho incremento no alcanzó a compensar el menor impuesto de renta pagado, por lo que la suma total pagada por la empresa a la Nación disminuyó un 23% entre esos años (Cuadro 27).²⁵

Cuadro 27. Contribuciones de impuestos del orden nacional más regalías de la operación minera de El Cerrejón 2010-2014

Concepto	Valor (*)		Variación	Participación (%)	
	2010	2014	Porcentual (%)	2010	2014
Impuestos del orden nacional	\$ 744.279	\$ 357.137	-52%	69,90 %	43,7 %
Regalías y compensaciones	\$ 320.574	\$ 460.999	43%	30,10%	56,3 %
Total	\$ 1.064.853	\$ 818.136	-23%	100,0 %	100,0 %

*Millones de pesos corrientes

Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

En lo referente a los pagos de impuestos a nivel departamental de la operación minera de El Cerrejón en 2010 y 2014, éstas se ilustran en el Cuadro 28. La principal contribución se ha dado a través de la estampilla pro desarrollo fronterizo, que fue recientemente suspendida

²⁵ Adviértase que hay una diferencia entre impuestos y regalías. Los primeros corresponden a una obligación impuesta coercitivamente por el Estado y son cargas económicas que se imponen a los particulares con el fin de financiar los gastos generales de dicho Estado, en tanto que las regalías corresponden a una contraprestación económica que el particular debe pagar por la obtención del derecho que la Nación le concede de explotar un recurso natural no renovable; estas son ingresos públicos, pero carecen de naturaleza tributaria. No son imposiciones del Estado. Véase Corte Constitucional (2013), Sentencia C-10 de enero 23/2013. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

en su aplicación en todo el departamento para la vigencia 2016. En todo caso, debe tenerse en cuenta que El Cerrejón ha sido uno de las empresas del país que más altas contraprestaciones económicas a título de regalías canceló bajo el régimen anterior de regalías, y que el departamento de La Guajira y los municipios en cuyo territorio se adelantaban explotaciones de carbón, así como los municipios portuarios por donde se transportaban dichos recursos, tenían, en el año 2010, derecho a participar en las regalías y compensaciones de cada año provenientes de la explotación de dicho recurso natural no renovable, *realizada en sus respectivos territorios*.²⁶

Igualmente, La Guajira, como departamento productor de este recurso natural no renovable, desde la creación del nuevo SGR, y específicamente en el año 2014, también hizo uso del derecho constitucional a participar en las regalías y compensaciones bajo el nuevo Sistema General de Regalías, en el marco de lo establecido en el artículo 361 de la CP y normas reglamentarias, tal como se examinará en la tercera parte de este informe.²⁷

²⁶ Véase el artículos 14 de la Ley 141 de 1994 (modificado por el art. 13, Ley 756 de 2002, modificado por el artículo 2 de la Ley 1283 de 2009, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3510 de 2009, reglamentado por el Decreto Nacional 1447 de 2010) y los artículos 28 y 32 de la misma Ley, en virtud de los cuales en la distribución de las regalías derivada de la explotación de carbón, le correspondía a La Guajira el 42% de las mismas, -por tratarse de explotaciones mayores de tres millones de toneladas anuales. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias que se distribuían a los departamentos productores, como La Guajira, debían ser destinados en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios. Y mientras las entidades departamentales alcanzaban coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente debía asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para esos propósitos.

²⁷ En efecto, como examinará en la tercera parte de este informe, bajo el SGR el departamento de la Guajira, a nivel de la gobernación, ha sido beneficiario de regalías directas y ha podido presentar proyectos a ser financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional y de Ciencia Tecnología e Innovación, bajo las exigencias y procedimientos correspondientes a la viabilización, priorización y aprobación de proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión que correspondan.

Cuadro 27. Contribuciones de impuestos a nivel departamental de la operación minera de El Cerrejón 2010-2014

Concepto	Valor (*)		Variación	Participación (%)	
	2010	2014	Porcentual	2010	2014
Estampilla pro-desarrollo fronterizo	\$ 9.131	\$ 12.479	36,77%	92,0%	86,0%
Estampilla pro-universidad	\$ 0	\$ 1.192	-	-	8,2%
Vehículos automotor	\$ 787	\$ 845	7,4%	8,0%	5,8%
Total	\$ 9.918	\$ 14.516	46,4%	100%	100%

*Millones de pesos corrientes

Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

En cuanto se refiere a las contribuciones a nivel municipal de la operación minera del El Cerrejón en los años 2010 y 2014, éstas se ilustran en el Cuadro 29. Como se veía en el Cuadro 22, el pago de la contribución de solidaridad de energía eléctrica se eliminó a partir del año 2012, de manera que en el año 2014 el impuesto más representativo de la operación minera de El Cerrejón a nivel municipal en 2014 fue el impuesto predial, que significó el 77.7% de los impuestos pagados, mostrando un incremento del 766% respecto al año 2010. En balance, la contribución fiscal municipal de El Cerrejón creció un 49,5% entre los dos años.

Cuadro 28. Contribuciones a nivel municipal de la operación minera de El Cerrejón 2010-2014

Concepto	Valor (*)		Variación	Participación (%)	
	2010	2014	Porcentual (%)	2010	2014
Contribución de energía	\$ 6.343	\$ 0	-	65,3%	-
Impuesto predial	\$ 1.304	\$ 11.293	766,0%	13,4%	77,7%
Alumbrado público	\$ 1.095	\$ 2.114	93,1%	11,3%	14,6%
Impuesto I y C***	\$ 564	\$ 714	26,6%	5,8%	4,9%
Contraprestaciones portuarias (Uribe)	\$ 410	\$ 405	-1,2%	4,2%	2,8%
Total	\$ 9.716	\$ 14.526	49,5%	100%	100%

*Millones de pesos corrientes

*** Corresponde al total para los 5 municipios del área de influencia de El Cerrejón

Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón).

Al igual que a nivel departamental, es preciso tener en cuenta que, con el pago de regalías efectuado por la empresa en los años 2010 y 2014, los municipios del área de influencia directa de El Cerrejón pudieron beneficiarse de las regalías directas derivadas de la explotación de carbón en sus respectivos territorios, bajo los procedimientos y trámites establecidos en la legislación aplicable. Como se explicaba en la primera sección de este informe, según el artículo 32 de la Ley 141 de 1994 y normas que lo desarrollaron, las regalías derivadas de la explotación de carbón -para explotaciones mayores de tres millones de toneladas-, eran distribuidas en un 32% para los municipios o distritos productores y en un 10% para los municipios o distritos portuarios, con lo cual los municipios de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia tuvieron en 2010 oportunidad de gozar de los beneficios de la distribución de dichas regalías.²⁸

Por último, el Cuadro 30 presenta una sumatoria de las contribuciones del orden nacional, departamental y municipal de la operación minera de El Cerrejón, en los años 2010 y 2014, incluyendo el valor de los pagos de regalías en los dos años. El total de las contribuciones fiscales (impuestos directos, indirectos y otros gravámenes) adicionando a éstas los pagos de regalías y compensaciones fue, en 2014, de \$ 847.178 millones de pesos. Esta cifra valorada a la tasa representativa del mercado promedio para 2014 (2000,68 pesos por dólar) significó pagos por parte de El Cerrejón por un valor significativo de US\$ 423.5 millones de dólares en dicho año. La participación de pagos del orden nacional fue del 97%, en promedio, en los dos años comentados.

²⁸ Según el artículo 15 de la Ley 141 de 1994 (modificado por el art. 14, Ley 756 de 2002, modificado por el artículo 1 de la Ley 1283 de 2009, reglamentado por el Decreto Nacional 1447 de 2010), los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios eran destinados en su totalidad a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidas en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales. Para tal efecto y mientras las entidades municipales no alcanzaran coberturas mínimas en los sectores señalados debían asignar por lo menos el ochenta por ciento (80%) del total de sus participaciones para estos propósitos.

Cuadro 30. Contribuciones totales de la operación minera de El Cerrejón 2010-2014 y su variación

Concepto	Valor (*)		Variación
	2010	2014	Porcentual (%)
Nacionales	\$ 1.064.853	\$ 818.136	-23,2%
Departamentales	\$ 9.918	\$ 14.516	46,4%
Municipales	\$ 9.716	\$ 14.526	49,5%
Total	\$ 1.084.487	\$ 847.178	-21,9%

*Millones de pesos corrientes

Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de El Cerrejón)

SEGUNDA PARTE: LAS FINANZAS PÚBLICAS **EN LA GUAJIRA E INDICADORES DE** **DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES** **TERRITORIALES**

I. COMPORTAMIENTO FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

A. INTRODUCCIÓN

La presente sección contiene un resumen del desempeño fiscal reciente del departamento de La Guajira 2012-2014 correspondiente a los ingresos y gastos corrientes y de capital de esta entidad territorial. Con base en la información oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal, se examina, en primer lugar, la estructura y dinámica presupuestal de los ingresos propios de la entidad territorial, así como de los ingresos correspondientes al Sistema General de Regalías (SGR). En segundo lugar, se hace una breve caracterización de los gastos sin incluir el SGR, así como de aquellos compromisos de inversión con recursos de regalías. En tercer lugar, se presenta una descripción del gasto de inversión del departamento, su asignación sectorial y sus fuentes de financiación para los años 2013 y 2014, con y sin recursos de regalías. Por último, se presenta el estado de la ejecución presupuestal consolidada y se hacen algunas observaciones de política para mejorar el desempeño fiscal.

Como punto de partida es preciso señalar que desde el año 2006, el Departamento suscribió un programa de saneamiento fiscal, debido a la imposibilidad de ajustarse a los límites legales de gasto y a la acumulación de pasivos de vigencias anteriores²⁹. Este programa fue objeto de ajustes en las vigencias 2008, 2009 y 2011. En 2014, como se explicará en este capítulo, el departamento continuó haciendo esfuerzos de una mejor gestión de la programación presupuestal y de racionalización del gasto de funcionamiento, dentro de las exigencias de la ley 617 de 2000. La terminación del programa de saneamiento se estima se

²⁹ Dirección general de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, (2014) “Informe viabilidad fiscal La Guajira 2014”. Bogotá, junio de 2015.

lograría en 2016. No obstante, el departamento enfrenta problemas estructurales de fragilidad fiscal y estabilidad de sus finanzas que deberán abordarse con urgencia en los próximos años.

B. INGRESOS

Los ingresos diferentes del Sistema General de Regalías por \$586.037 millones en 2014 (Cuadro 31), reflejan un crecimiento de 12% con respecto al año inmediatamente anterior, explicado por el crecimiento de los ingresos propios y de los ingresos de capital, que compensaron la caída en las transferencias y en los recursos del balance. El comportamiento de los ingresos propios se debió principalmente al crecimiento de los No tributarios, pues los tributarios solo crecieron un 8%. En cuanto al crecimiento de los ingresos de capital, éste se explica en gran parte por el desahorro que realizó en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET (por un monto de \$164.677 millones) y por el desembolso de un crédito del BIRF.

Cuadro 31. Ingresos del Departamento de La Guajira diferentes al SGR 2013-2014

Ingresos diferentes al SGR 2013-2014					
Millones de pesos corrientes					
Concepto	Vigencia		Variación real	Composiciones	
	2013	2014		2013	2014
Tributarios y no tributarios	62.665	71.830	11%	12%	12%
Transferencias	300.593	241.937	-22%	59%	41%
Ingresos de capital	31.412	211.312	549%	6%	36%
Recursos del Balance*	112.646	61.659	-47%	22%	11%
Recursos del año	507.315	586.740	12%	100%	100%

*Recursos del Balance incluye Superávit fiscal y Cancelación de reservas

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición de los ingresos muestra alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones, que aunque garantizan un flujo sostenido e importante de recursos para inversión social, no permiten valorar adecuadamente las debilidades del sistema tributario departamental caracterizado por un bajo recaudo de impuestos propios, como consecuencia de una combinación de factores como la persistencia del contrabando, la ausencia de una cultura tributaria, y la falta de implementación de procesos de gestión

tributaria que existen en otros departamentos región Caribe y que han mostrado buenos resultados.³⁰ En todo caso, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2014 evidenció un esfuerzo de la entidad territorial por mejorar el recaudo de tributos. La disminución del 22% en las transferencias del SGP, se ocasionó por la transferencia realizada en la vigencia anterior para el pago de pasivos laborales en el sector educación por \$59.523.

Es notorio que el recaudo de ingresos tributarios se explica principalmente por los recaudos por concepto de las estampillas y el impuesto al consumo de la cerveza, que en conjunto significaron el 81,5% de los ingresos en 2013-2014 (Cuadro 29). La disminución del impuesto al consumo de cerveza en 2014, contrastó con el incremento de 169% en el impuesto al consumo de licores, como efecto de la implementación de estrategias para aplicar buenas prácticas de venta y consumo legal de licores. En general, el comportamiento de los impuestos al consumo de licores, cerveza y cigarrillos sigue muy afectado por el fenómeno del contrabando.³¹

³⁰ Zapata, Juan Gonzalo (2015). “*Las finanzas de La Guajira en la actual coyuntura: retos y oportunidades*”. Fedesarrollo, octubre de 2015.

³¹ “El impuesto al consumo de cerveza es el que genera mayor recaudo. Este recaudó ingresos por \$15 mil millones en el 2014, lo que es bajo si se miran los otros departamentos. Por ejemplo, para el mismo año Magdalena tuvo ingresos por \$65 mil, Cesar \$53 mil y Huila \$46 mil millones de pesos (Ver Cuadro 1). (...) en Cesar este recaudo ha mejorado notablemente en los últimos años y gran parte de esta mejora se explica por los esfuerzos de la administración en los controles permanentes en la comercialización de cerveza”. Zapata, J.G. Op.Cit, Pg.16

Cuadro 29. Composición de los ingresos tributarios de La Guajira 2013 - 2014

Ingresos tributarios 2013-2014					
Millones de pesos corrientes					
Concepto	Vigencia		Variación real	Composiciones	
	2013	2014		2013	2014
Vehículos automotores	1.227	1.380	8%	2%	2%
Registro y Anotación	1.991	2.077	1%	3%	3%
Impuestos al consumo	21.355	20.132	-9%	35%	31%
Licores	1.122	3.126	169%	2%	5%
Cerveza	18.262	15.280	-19%	30%	23%
Cigarrillos y tabaco	1.972	1.726	-16%	3%	3%
Sobretasa a la gasolina	811	698	-17%	1%	1%
Estampillas	31.880	37.310	13%	53%	57%
Otros impuestos	3.216	3.996	20%	5%	6%
Total	60.481	65.593	5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cobro de las estampillas se ha convertido en la principal fuente de recursos del departamento. Estos recursos tienen la limitación de ser temporales y tener destinaciones específicas, y dentro de una sana política fiscal no pueden considerarse una fuente confiable de recursos para el financiamiento de gastos recurrentes. Las estampillas que actualmente se cobran son: i) **Pro Desarrollo Fronterizo** (Universidad de La Guajira (50%), Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (10%) y Programa de Saneamiento Fiscal (40%));³² ii) **Pro Desarrollo Departamental** (construcción de infraestructura educativa (30%), sanitaria (20%) y deportiva (50%)); iii) **Bienestar del Adulto mayor** (70% para la financiación de los Centros de Vida; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano o del adulto mayor); iv) **Pro Cultura** (planes nacionales y locales de cultura); v) **Pro Universidad de La Guajira** (infraestructura y

³² Ley 191 de 1995 creó la Estampilla Pro-Desarrollo Fronterizo y autorizó a los departamentos fronterizos para que la adoptaran con el propósito de financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos, en los rubros de infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario, hasta por la suma de cien mil millones de pesos. En ejercicio de esta potestad, la Asamblea Departamental de La Guajira expidió, inicialmente, la Ordenanza 025 de 1995 y fijó los elementos del tributo, en lo relativo a la distribución de los ingresos y otros procedimientos del recaudo. Cabe anotar que el monto del recaudo autorizado por la Ley para esta estampilla ya se cumplió.

dotación (70%) y lo restante en capacitación e investigación y, pago de plazas docentes (30%); y vi) **Electrificación Rural**.³³

En cuanto a los ingresos del SGR, el departamento contó con recursos incorporados presupuestalmente por \$565.374 millones, de los cuales \$349.727 millones ingresaron como nuevas incorporaciones efectivas del bienio 2013-2014, y \$215.647 millones como la disponibilidad inicial obtenida en el ejercicio de cierre de la vigencia 2012 (Cuadro 30).³⁴ Estas cifras reiteran la alta dependencia que tiene el departamento de las regalías y de las transferencias del SGP.

Cuadro 30. Ingresos del SGR incorporados presupuestalmente por el Departamento de La Guajira

Ingresos del SGR 2012-2013/2014					
Millones de pesos corrientes					
Concepto	Vigencia		Variación real 2013/2012	Composiciones	
	2012	2013-2014		2012	2013-2014
A. Asignaciones Directas	161.641	153.579	-10%	73%	27%
B. Fondos*	61.185	216.413	235%	27%	38%
C. Proyectos de inversión de los municipios ribereños del río Magdalena	0	0	N/A	0%	0%
D. Recursos para el fortalecimiento de secretarías de planeación y OCADS	125	434	228%	0%	0%
E. Rendimientos financieros	0	194.948	N/A	0%	34%
Total ingresos SGR	222.951	565.374	140%	100%	100%

*Fondos incluye Compensación, Desarrollo y Ciencia y Tecnología.
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

C. GASTOS

Para el año 2014 los compromisos de gasto del departamento, sin incluir el SGR, fueron de \$383.741 millones 19% menos que el valor registrado en 2013. De este total, un 89% correspondió a los gastos de inversión, y el resto a funcionamiento (9%) y servicios de la

³³ Ibid, Pg.25

³⁴ Ministerio de Hacienda, DAF, Op. Cit. Pg. 4. Estos indicadores de ingresos del SGR se basan en el sistema presupuestal propio de caja del SGR, y en este caso reflejan una aproximación a la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.

deuda (2%) (Cuadro).³⁵ Tales indicadores ponen de presente que La Guajira ha venido controlando en los últimos años sus gastos de funcionamiento, y que el incumplimiento de indicadores de la ley 617, ha estado explicado en mayor medida por el bajo nivel de recaudo de sus ingresos propios, que por su funcionamiento. En 2014 también disminuyó el gasto de inversión en un 21%, como se amplía más adelante.

Cuadro 34. Compromisos de gasto del Departamento de La Guajira sin SGR

2013 - 2014

Compromisos de gasto sin SGR 2013-2014					
Millones de pesos corrientes					
Concepto	Vigencia		Variación real 2014/2013	Composiciones	
	2013	2014		2013	2014
Funcionamiento	35.381	33.025	-10%	8%	9%
Inversión	416.354	342.677	-21%	91%	89%
Servicio de la deuda	3.451	8.039	125%	1%	2%
Total compromisos del año sin SGR	455.185	383.741	-19%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En cuanto a los gastos de la gobernación del departamento con dineros del SGR, el Cuadro 35, elaborado con base en indicadores proporcionados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda -DAF-, confirma su elevada destinación a inversión (92%) en 2014, y en un 2% para servir deuda financiera por un valor de \$8.039 millones (intereses por \$3.770 millones y amortizaciones por \$4.269 millones).³⁶ También, en el mismo Cuadro 35, la DAF, con base en información de la Secretaría departamental de Hacienda, presenta un valor de \$ 23.160 millones correspondiente a inversión derivada de compromisos provenientes de años anteriores; esta cifra, como se apreciará en el Cuadro 36, corresponde

³⁵ De acuerdo con la DAF, el descenso de los gastos de inversión a la disminución de la inversión en los sectores de agua potable y saneamiento básico y vivienda; y los gastos de funcionamiento disminuyeron debido al descenso de los gastos generales y las transferencias, mientras los de personal aumentaron 1%. Ibid. Pg.5

³⁶ La totalidad de la deuda pública externa a 31 de diciembre de 2014 está contratada el BIRF y garantizada con los recursos de regalías, con el 100% de pignoración. A partir del 2014, el pago de la deuda externa es constante hasta el año 2022

a programas de saneamiento fiscal bajo la Ley 550 de 1999, catalogado como déficit fiscal de años anteriores. Finalmente, cabe señalar que los \$ 377.657 millones comprometidos del SGR para el bienio 2013-2014, representaron el 67% de los recursos incorporados al SGR (\$565.374 millones) durante el bienio 2013-2014.

Cuadro 31. Compromisos de gasto con recursos del SGR del Departamento de La Guajira 2013 -2014

Compromisos recursos del SGR 2013-2014		
Millones de pesos corrientes		
Concepto	Vigencia	Participación
	2013-2014	2013-2014
Inversión - Compromisos nuevos del año	346.458	92%
Servicio de la deuda SGR	8.039	2%
Inversión - Compromisos de años anteriores	23.160	6%
Total compromisos SGR	377.657	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

D. COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN

El gasto de inversión con recursos asignados a la gobernación, financiados tanto con regalías, como con recursos diferentes al SGR, presentó una disminución real de 26% al pasar de \$ 650.066 millones en 2013, a \$ 478.583 millones en 2014 (Cuadro 36). Tal desaceleración resultó de una combinación de la menor ejecución de los recursos del SGR durante la vigencia 2014 (42%) respecto al primer año del bienio, y de la caída del 21% en los compromisos de inversión sin SGR. Tal comportamiento obedeció en parte a la parálisis en el proceso de adjudicación y contratación, debido a la inestabilidad política en el Departamento durante las vigencias 2013 y 2014.³⁷

³⁷ Ministerio de Hacienda, DAF, Op. Cit. Pg.6

Cuadro 36. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira, con y sin SGR en 2013-2014

Compromisos recursos 2013-2014							
Millones de pesos corrientes							
Sector	Vigencia						Variación real 2014/2013
	2013			2014			
	Sin SGR	SGR	Total	Sin SGR	SGR	Total	
Educación	175.337	64.418	239.756	200.603	26.960	227.562	-8%
Salud	44.534	33.948	78.482	55.322	17.608	72.931	-10%
Agua potable	55.788	11.035	66.823	27.442	6.801	34.243	-51%
Vivienda	2.338	0	2.338	500	0	500	-79%
Vías	11.839	85.572	95.411	11.277	42.637	53.915	-45%
Otros sectores	39.817	40.384	80.201	18.592	18.546	31.137	-55%
<i>Déficit fiscal de vigencias anteriores*</i>	86.700	0	86.700	28.941	23.160	52.101	-42%
<i>Fortalecimiento de los OCAD</i>	0	356	356	0	194	194	-47%
Total	416.354	233.712	650.066	342.677	135.906	478.583	-26%

*Programas de saneamiento fiscal Ley 550 de 1999

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De las vigencias comentadas 2013-2014 se aprecia que los gastos de inversión con recursos diferentes al SGR, (principalmente del SGP, más recursos propios y superávit de vigencias anteriores) se concentraron en sectores tradicionales de educación, salud y agua potable. En contraste, la inversión de las regalías muestra ahora más diversificación sectorial que en el pasado, con especial focalización a proyectos de vías e infraestructura; sin embargo, las inversiones en salud y, en menor medida de educación, siguen presentando alta participación. Agregando el total de recursos del departamento para proyectos de inversión, los sectores más favorecidos resultan ser los de educación, salud y vías.

En resumen, la información disponible indica que la estructura del gasto de La Guajira se focaliza en la inversión (89% del total), y está soportada principalmente en la fuente de las transferencias del SGP, seguida de las regalías.

E. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CONSOLIDADA Y FACTORES QUE GENERAN VULNERABILIDAD EN LAS FINANZAS TERRITORIALES

El Cuadro 37 presenta la situación consolidada de la ejecución presupuestal de la gobernación del Departamento de los años 2011 a 2014, de la cual se confirma, en primer lugar, que a pesar de los bajos niveles de recaudo tributario, el departamento ha tenido un buen control de sus gastos corrientes lo que le permitió generar ahorro corriente en los últimos tres años.³⁸

Cuadro 37. Resumen ejecución presupuestal gobernación Departamento de La Guajira 2011-2014

Concepto	Año			
	2011	2012	2013	2014
Ingresos totales	727.084	865.699	806.272	798.559
Ingresos corrientes	106.958	74.836	66.050	71.895
Tributarios (inc. Estampillas)	57.845	67.795	62.694	65.593
No tributarios	3.545	2.622	2.264	6.237
Transferencias corrientes	45.509	4.419	1.096	65
Gastos totales	723.324	357.931	470.241	379.473
Gastos corrientes	107.148	51.060	38.649	36.796
Funcionamiento	104.445	49.357	36.676	33.026
Intereses de deuda pública	2.703	1.703	1.973	3.770
(Déficit)/Ahorro corriente	-186	23.776	27.402	35.099
Ingresos de capital	620.126	790.863	740.676	726.664
Transferencias	239.201	232.189	310.502	241.872
Cofinanciación	5.095	455	6.859	0
Regalías	347.199	464.726	412.588	472.845
Otros	28.632	93.493	10.727	11.947
Gastos de capital	616.176	306.870	431.593	342.677
Formación bruta de capital	355.200	94.841	218.594	118.486
Inversión social, transferencias de capital y otros	260.976	212.029	212.998	224.191
(Déficit)/Superávit total	3.760	507.769	336.485	419.086

*Valores deflactados IPC AÑO 2014=100

Fuente: Zapata J.G. y otros – FUT, ejecuciones presupuestales DNP e informe de viabilidad fiscal DAF 2014

³⁸ Zapata, Juan Gonzalo, Op. Cit. Pg.31

Por otra parte, del Cuadro 37 se desprende que si bien es cierto que el Departamento no cuenta con un sistema tributario que le garantice un flujo suficiente y sostenido de recursos para las inversiones que demanda la mejora de la situación social y económica de la entidad territorial (sistema altamente dependiente de las estampillas y del impuesto al consumo de cerveza), también es cierto que el alto volumen de las transferencias del SGP en términos reales y del nuevo Sistema General de Regalías SGR, tienden a sustituir o a no hacer tan apremiantes las acciones de política tributaria y de fiscalización que garanticen un flujo estable y confiable de recursos propios para las inversiones que requiere La Guajira a mediano y largo plazo. Además, debe tenerse en cuenta que, si bien hay una asignación importante de recursos de regalías, las vigencias futuras, los pagos de deuda y las exigencias de saneamiento fiscal limitan actualmente las posibilidades de financiar nuevos proyectos de inversión.

Los montos importantes de las transferencias del SGP y de las regalías (a pesar de la disminución reciente de éstas), frente a un aparato administrativo reducido e inestable que enfrenta las exigencias de preparar un portafolio de proyectos susceptibles de ser aprobados por los OCAD, ponen de presente el desafío de buscar consolidar el incipiente proceso de fortalecimiento institucional de las unidades administrativas competentes de la gobernación, en especial las Secretarías de Hacienda y Planeación.

Por último, a continuación se resumen otros factores que generan vulnerabilidad fiscal del departamento, identificados por la DAF del Ministerio de Hacienda,³⁹ y por analistas de las finanzas públicas territoriales.

1. Situación financiera del sector descentralizado⁴⁰

Las empresas descentralizadas (EDS) representan cerca del 40% de los ingresos corrientes de la administración central. Estas cerraron 2014 con déficit fiscal, principalmente por el déficit asociado a la ESE Hospital San Rafael Nivel II y la ESE Hospital Regional de Nuestra Señora de los Remedios. Durante el periodo 2012 - 2014 las EDS evidenciaron

³⁹ Ministerio de Hacienda, DAF, Op. Cit. Pg. 14 y ss.

⁴⁰ El Departamento reporta 5 entidades descentralizadas y la Universidad de La Guajira.

déficit fiscal recurrente, el cual ha venido aumentando de manera considerable. La situación de las EDS es preocupante, particularmente las del sector salud que presentan el déficit más significativo y son las que presentan mayor dependencia de las transferencias del departamento, lo que genera alto riesgo financiero para la entidad territorial. La Universidad de La Guajira presenta también elevada dependencia de las transferencias de la administración central.⁴¹

La DAF considera que la crisis financiera de los hospitales de segundo nivel en sus resultados fiscales y la magnitud de los pasivos contingentes de la Universidad de la Guajira, siguen afectando no solo la prestación de los servicios, sino también la capacidad financiera de la Gobernación del departamento. Se señala al respecto que en general “la falta de información y el no reporte de los estados financieros de las empresas públicas y entidades descentralizadas, además de ser un factor de riesgo sobre el uso de los recursos del sistema en los diferentes sectores que puede repercutir en la prestación del servicio, no descarta la posibilidad de que existan problemas de tipo financiero e institucional en cada sector”.

2. Pasivos contingentes

Otro de los principales riesgos para el Departamento sigue siendo la presencia de procesos judiciales en contra (998 procesos por un valor de \$ 621.848 millones, especialmente por acciones contenciosas de nulidad y restablecimiento del derecho). No obstante, la información contable reportada por el Departamento muestra un valor de pasivos contingentes de \$203 mil millones, una tercera parte de lo informado por la oficina jurídica, lo que evidenciaría una baja probabilidad de fallos desfavorables.

3. Debilidad estructural, administrativa y de fiscalización del sistema tributario

⁴¹ “La información reportada por la Universidad sobre sus gastos en el año 2012 nos muestra que la mayoría de los gastos se destinaron al pago de personal, \$40 mil millones de un total de \$64 mil millones, preocupa que estos pagos a maestros y personal administrativo son un gasto recurrente y que como vimos sus fuentes de financiamiento son en su mayoría temporales. En ese año las inversiones en infraestructura fueron de \$6.4 mil millones, el 10% del gasto total”. Zapata J.G. Op. Cit. Pg43

Otros de los principales factores que genera vulnerabilidad fiscal al departamento para asumir los retos del desarrollo territorial, en coordinación con los municipios durante la próxima década, es el actual régimen de tributos locales y su administración eficiente y transparente, como se ha comentado anteriormente. La situación de la Guajira refleja en buena parte el diagnóstico presentado en el Primer Informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, de abril de 2015.⁴² Señala dicha Comisión acerca de la tributación territorial varias vulnerabilidades para el caso de los departamentos, que pueden ser incluso más agudas para la Guajira:

“(…) Las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios representan cerca de la mitad de sus ingresos totales, cuando hasta 1985 alcanzaban menos del 20%. Por su parte, los otros ingresos, en buena medida compuestos por regalías, equivalen a alrededor de 25% de los ingresos totales. La participación de los ingresos tributarios es apenas aproximadamente de 30%, un porcentaje muy inferior al que había en los años ochenta. Esta dependencia de las transferencias y Regalías es mucho más acentuada en la mayor parte de los departamentos y municipios de baja población y escasa actividad económica”.

En el caso de la Guajira, como se ilustraba en este informe, los ingresos tributarios y no tributarios representan solo el 12% de los ingresos diferentes al SGR, y el gasto en inversión está soportado en las transferencias del SGP, seguidas de las regalías.

Continúa señalando la Comisión otras debilidades de la tributación departamental:

“(…) Hay un elevado número de tributos departamentales y municipales. Su normatividad es dispersa y no existe una articulación ni a nivel territorial ni con impuestos nacionales. Además se cobran numerosos gravámenes y contribuciones que no tienen un sustento en la ley. (…)

⁴² Primer informe de la Comisión de Expertos creada por la Ley 1739 de 2014 y reglamentada por el Decreto 1739 y el Decreto 327 de 2015. Bogotá, abril de 2015

Muchos de estos tributos están desactualizados y no generan ingresos importantes para los gobiernos locales. Sin embargo, representan altos costos de transacción para su cumplimiento tanto para las administraciones como para los contribuyentes, problema que se agudiza por las diferencias en la capacidad institucional y administrativa existente entre departamentos y municipios. (...)

En algunos departamentos, las contribuciones y estampillas pueden llegar a representar un sobre costo de hasta 18% del valor de un contrato de obra pública (...) Este sobre costo no conlleva por lo general recursos adicionales para la entidad territorial. (...) En otras palabras, en su mayor parte constituyen asignaciones presupuestales rígidas que inhiben la flexibilidad deseable en su manejo presupuestal (...)"

Sobre la concentración de la tributación en ciertos impuestos añade la Comisión:

A pesar de que existen 13 impuestos vigentes en los departamentos sin contar aquellos que no tienen sustento de ley, su recaudo está concentrado en básicamente 6 de estos: impuesto al consumo de cerveza (con una participación de 19.9% en el total departamental), impuesto de registro (11.5%), estampillas (10.6%), impuesto al consumo de licores (8.9%), impuesto de vehículos (6.8%) e impuesto a los cigarrillos (6.7%).

En el caso de la Guajira, las estampillas y el impuesto a la cerveza, como se indicaba, concentran el 80% de los tributos del departamento.

Y, en cuanto a las posibilidades de introducir reformas a nivel territorial, señala la Comisión lo siguiente:

Existe una tensión entre el Gobierno Nacional Central y los gobiernos locales en materia tributaria. Si bien muchos de estos problemas han sido identificados en diagnósticos anteriores, y se han hecho propuestas para corregirlos, no ha habido luego de la Constitución de 1991, un esfuerzo de reforma estructural integral a la tributación territorial. La última reforma tributaria general sobre impuestos

locales data de 1983. Desde entonces, este tema ha sido abordado de manera puntual, y dados los problemas que enfrenta la tributación de orden nacional comentada anteriormente, se ha relegado por completo a un apéndice de las reformas tributarias nacionales. No existe un Código tributario unificado para los entes territoriales.

Por último, es preciso señalar que además de la necesidad de una reforma a la estructura integral de la tributación departamental, sería necesario examinar otros aspectos como el de combatir y contrarrestar los efectos del contrabando que incide en las posibilidades de aumentar los recaudos de algunos impuestos, así como examinar la relación entre impuestos elevados al consumo y el contrabando mismo. Así mismo, se aprecia la necesidad de fortalecer de la capacidad de la administración tributaria. En este campo, cabe destacar la reciente expedición de un Estatuto Departamental de Rentas de La Guajira, mediante Ordenanza #388 de diciembre de 2014, el cual, a pesar de no constituir una reforma de la estructura fiscal departamental, contribuye a mejorar las definiciones de las características básicas de los tributos y demás gravámenes, aporta elementos para su mejor gestión, incluyendo responsabilidades de los recaudadores, así como mecanismos para mejorar la fiscalización y cobro de los impuestos y gravámenes. El reto será su implementación.

II. DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL COMPARADO DE LA GUAJIRA Y DE CINCO MUNICIPIOS DEL AREA DE INFLUENCIA DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN

A. INTRODUCCIÓN

En esta sección se analiza la evolución de los Índices de Desempeño Fiscal (IDF) e Integral (IDI) y sus respectivos componentes, para el departamento de La Guajira y cinco municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón, en los dos años 2010 y 2014 con el fin de apreciar las tendencias del desempeño administrativo y financiero del orden territorial. Estos Índices son calculados por el Departamento Nacional de

Planeación, DNP, y están orientados a identificar y resaltar las fortalezas y debilidades que tienen los procesos de gestión de las entidades territoriales, con el fin de brindar una retroalimentación y orientación sobre las políticas públicas de fortalecimiento institucional para el logro de mejores resultados en el manejo de los recursos públicos y la prestación de los servicios sociales básicos a las comunidades.

Con el fin de contar con elementos de juicio comparativos acerca del desempeño de las entidades territoriales de La Guajira, se presentan simultáneamente los mismos indicadores obtenidos para un conjunto de municipios mineros y petroleros comparables con los cinco municipios del área de influencia de El Cerrejón. El criterio escogido para hacer la comparación es que reciban montos de regalías per cápita similares. En el año 2014 estos municipios recibieron por concepto de asignaciones directas un valor promedio per cápita de \$176.000, por lo que se toman todos los municipios que recibieron asignaciones directas por un valor per cápita igual o mayor a este monto. Adicionalmente, los municipios seleccionados se clasifican en tres grupos dependiendo del tipo de recurso natural explotado en cada territorio: i) *Carboníferos*, corresponden a los 5 municipios del área de influencia del Cerrejón; ii) *Otros carboníferos* incluyen 8 municipios localizados en diferentes departamentos del país; y iii) *Petroleros*, abarca 16 municipios con explotación petrolera.

Con base en los anteriores criterios, se obtiene la siguiente lista de entidades territoriales receptoras de regalías comparables con los 5 municipios de La Guajira (Cuadro 38).

Cuadro 38. Clasificación de los municipios relacionados con la explotación de recursos naturales

	Departamento	Municipio
Carboníferos (5)	La Guajira	Albania
		Barrancas
		Hato Nuevo
		Maicao
		Uribia
Otros carboníferos (8)	Boyacá	Tópaga
	César	Becerríl
		Chiriguana
		La jagua de Ibirico
	Cundinamarca	Cucunuba
		Sutatausa
	Norte de Santander	Santiago
Sardinata		
Petroleros (16)	Antioquia	Puerto Nare
	Bolívar	Cantagallo
	Casanare	Maní
		Tauramena
		Aguazul
		San Luis de Palenque
		Trinidad
		Orocué
	Córdoba	San Antero
	Huila	Aipe
	Huila	Yaguará
	Meta	Castilla la Nueva
		Puerto Gaitán
	Santander	Sabana de Torres
Tolima	Purificación	
	Melgar	

Fuente: DNP, Dirección de desarrollo territorial-DNP, cálculos Fedesarrollo

Así mismo, se compara el desempeño de aquellos departamentos donde la extracción de recursos no renovables representa el 20% o más de su producto interno bruto PIB. Los departamentos que cumplen este criterio son: Casanare, César, La Guajira y Meta. Cabe destacar que el valor del IDI y de sus componentes para estos 4 territorios es calculado

como el valor promedio de todos sus municipios, con base a la metodología utilizada por el DNP.

Para el desarrollo de este acápite se utilizó la información contenida en los informes “Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2014” y “Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2014”, elaborados por el DNP y publicados en noviembre de 2015⁴³.

A continuación se compara la evolución del IDF y del IDI sus componentes entre los años 2010 y 2014 para los diferentes grupos de municipios y departamentos.

B. ÍNDICE COMPARADO DE DESEMPEÑO FISCAL

El IDF, tiene el propósito de evaluar y hacer una aproximación a la gestión fiscal de los diferentes municipios y departamentos del país. Para su cálculo se toman en cuenta seis indicadores: i) autofinanciación de los gastos de funcionamiento, que mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración territorial; ii) respaldo del servicio la deuda, que mide la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando dicho servicio ; iii) dependencia de las transferencias y las regalías que calcula la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación; iv) generación de recursos propios, que es una medida del esfuerzo fiscal de la entidad territorial y se calcula como el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes; v) magnitud de la inversión, estimada como la participación de la inversión dentro del gasto total y vi) capacidad de ahorro, que corresponde al ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes), como porcentaje de los ingresos corrientes.

1. Resultados agregados del IDF

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que, para facilitar la caracterización municipal, los resultados de la medición que realiza el DNP se clasifican en 5 niveles: *Solvente*, para

⁴³ <http://www.dnp.gov.co>. En esta dirección electrónica puede consultarse igualmente el documento DNP “Guía Orientaciones para realizar la Evaluación del Desempeño Integral Municipal. Vigencia 2014. Bogotá 2015.

los que obtienen puntajes superiores e iguales a 80 puntos; *Sostenible* para los que alcanzan puntajes superiores a 70 e inferiores a 80 puntos; *Vulnerable* para los que están entre 60 y por debajo de 70 puntos; *En riesgo* para los que están entre 40 y menos de 60 puntos, y *Deterioro* para los que están por debajo de los 40 puntos.

De los cinco municipios carboníferos, entre el 2010 y el 2014 solamente Albania y Barrancas presentaron mejoras en su desempeño fiscal al pasar, de 71,9 a 76,3 y de 77,1 a 78,2, respectivamente. Uribia se mantuvo en el mismo nivel, en tanto que Hatonuevo y Maicao experimentaron una fuerte caída en este indicador tras pasar de 76,3 a 68,5 y de 78,4 a 73,5, respectivamente. Como resultado de lo anterior, los cinco municipios presentaron en promedio una caída de 1,4 puntos en el IDF, al pasar de 75,4 en 2010 a 74,0 en 2014. Los resultados desagregados para los cinco municipios indican que Albania, Barrancas, Maicao y Uribia mantuvieron la categoría de *Sostenibles*, en tanto que Hatonuevo logró avanzar de la categoría *Vulnerable* a la *Sostenible* (Cuadro).

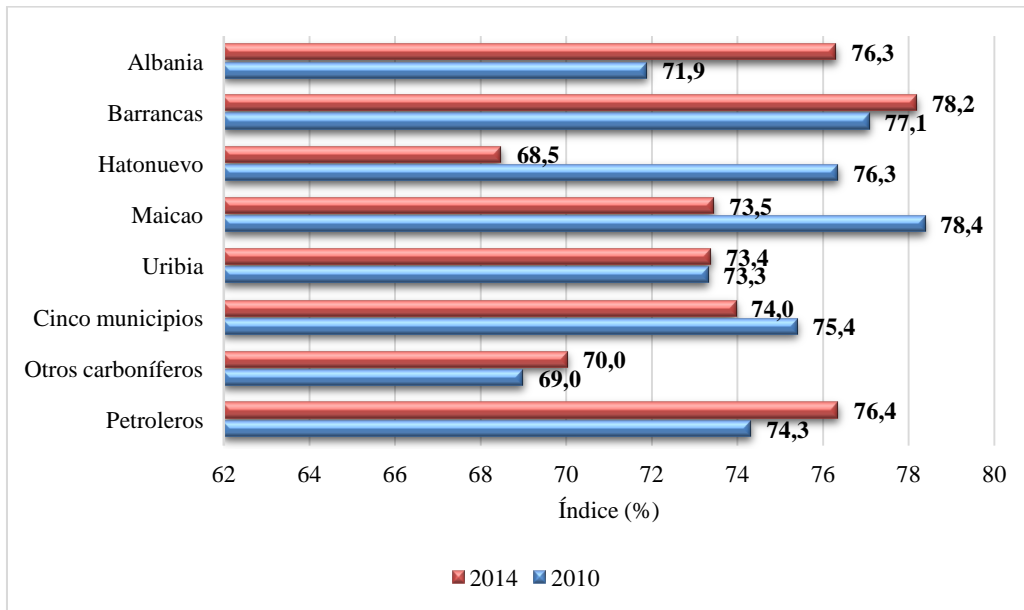
Cuadro 39. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Fiscal de los cinco municipios de La Guajira 2010-2014

Municipio	Clasificación DNP	
	2010	2014
Albania	Sostenible	Sostenible
Barrancas	Sostenible	Sostenible
Hatonuevo	Sostenible	Vulnerable
Maicao	Sostenible	Sostenible
Uribia	Sostenible	Sostenible

Fuente: DNP Dirección de Desarrollo Territorial

El desempeño fiscal de los otros 8 municipios carboníferos registró una leve mejoría de 1 punto entre 2010 y 2014, no obstante, su nivel desempeño se mantuvo por debajo del observado para los 5 municipios de La Guajira. En contraste, los municipios petroleros lograron una recuperación en su desempeño al pasar de, en promedio, de 74,3 a 76,4 como se puede observar en la Gráfica 26.

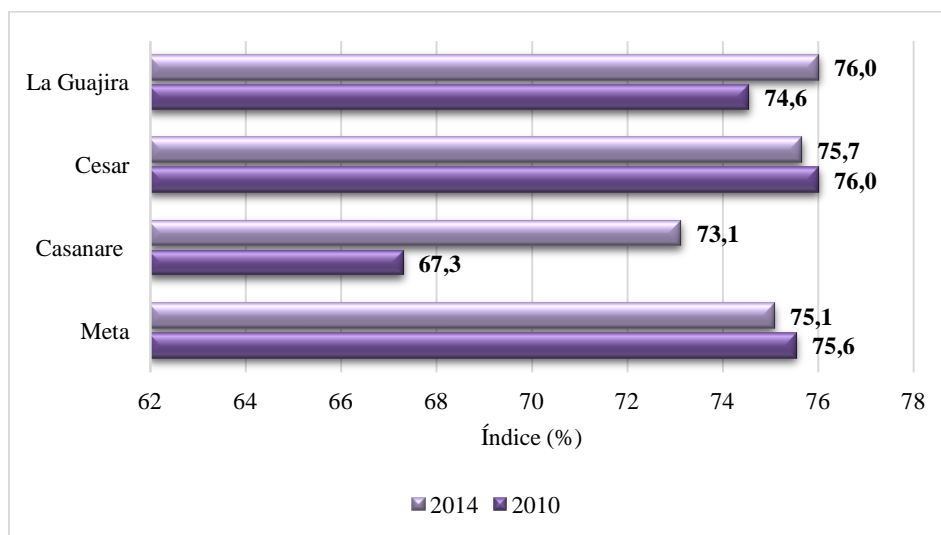
Gráfica 26. Índice de Desempeño Fiscal 5 municipios y promedio 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores

En cuanto al desempeño fiscal departamental, solo Casanare y La Guajira mejoraron su desempeño respecto al 2010, especialmente el primero que registró un aumento de 5,8 puntos. La Guajira logró aumentar su desempeño en solo 1,6 puntos. Los 4 departamentos se ubicaron en 2014 en un rango entre 70 y 80 puntos, en categoría de sostenibles (Gráfica 27)

Gráfica 27. Índice de Desempeño Fiscal promedio de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

A continuación se examinan los diferentes componentes del Índice de Desempeño Fiscal.

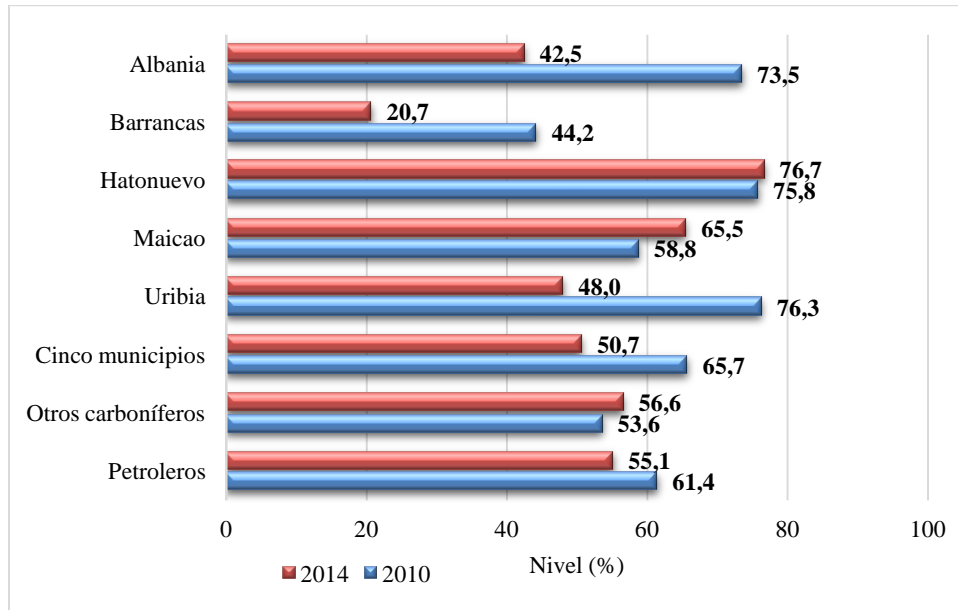
2. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

Como se indicó al comienzo de esta sección, el indicador de autofinanciación mide la participación del monto destinado a pagos de nómina y operación de la administración municipal central dentro del total de sus recursos de libre destinación.⁴⁴ Con relación a los municipios carboníferos de la Guajira, Albania, Barrancas y Uribia presentaron una fuerte caída en este indicador de 31, 23,5 y 28,3 puntos, respectivamente, entre el 2010 y el 2014. Por el contrario, Hatonuevo y Maicao experimentaron una leve mejora durante el período, como se puede observar en la

Gráfica 28. Así, en promedio, los 5 municipios presentaron una caída en este indicador de 15 puntos, registrando el valor más bajo para este indicador (50.7) entre los tres grupos de municipios en 2014. Se puede observar que el conjunto de los 5 municipios del área de influencia desmejoró en su capacidad para autofinanciar sus gastos de funcionamiento, aunque es destacable el esfuerzo realizado por Maicao.

⁴⁴ Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente.

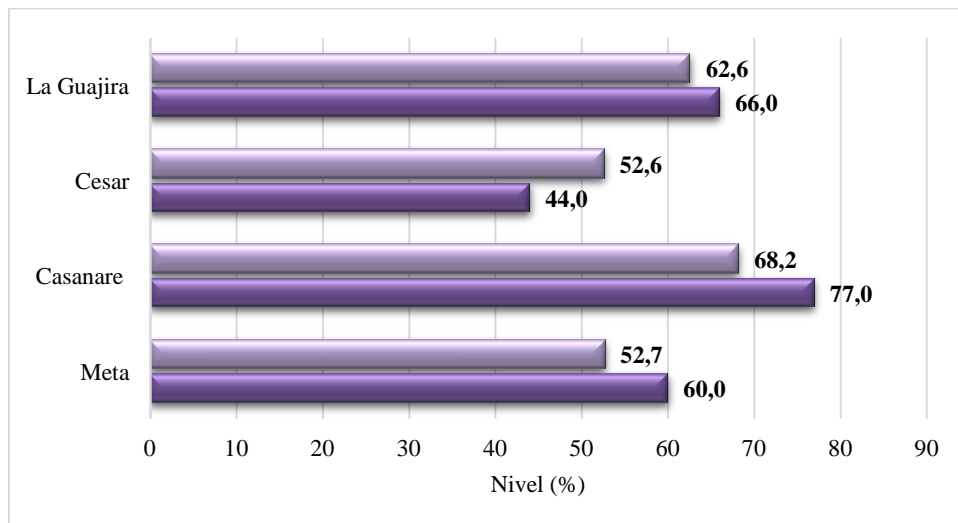
Gráfica 28. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores

En relación con los promedios municipales alcanzados por los departamentos, Cesar fue el único que mejoró en este indicador entre 2010 y 2014, no obstante, su nivel total de desempeño fue el más bajo, como se observa en la Gráfica 29. En La Guajira éste se redujo de 66 a 62,6. Casanare mantuvo el mejor desempeño en este indicador entre los 4 departamentos, pese a su disminución entre 2010 y 2014.

Gráfica 29. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los departamentos 2010-2014



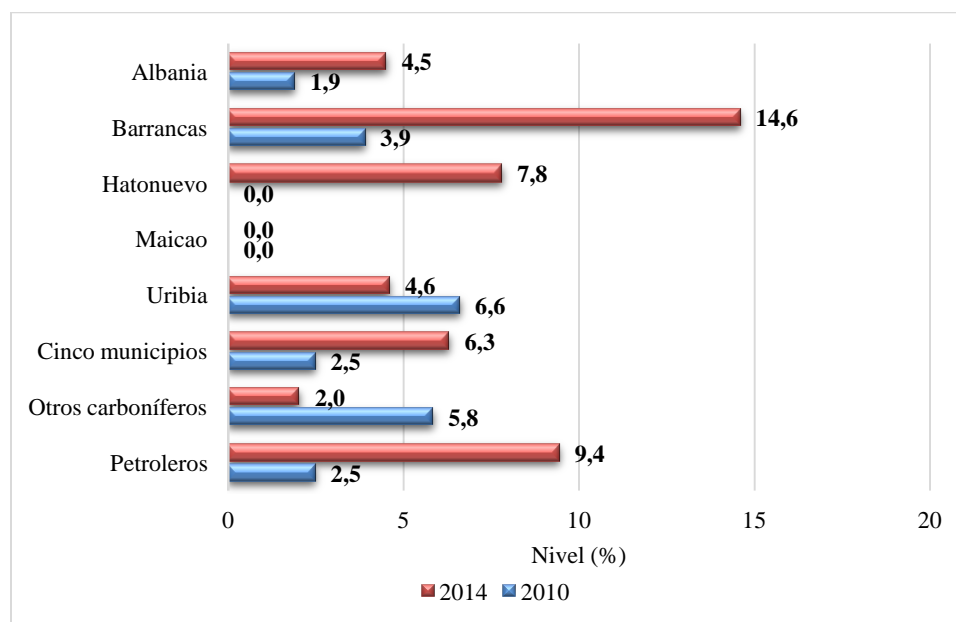
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

3. Respaldo de la deuda

Este indicador mide la capacidad de la entidad territorial para atender el servicio de su deuda.⁴⁵ Se espera que este valor no supere la capacidad de pago de la entidad ni afecte su liquidez para el pago de otras obligaciones. Como se puede observar en la Gráfica 30, Barrancas, Hatonuevo y Albania, especialmente el primero, lograron una mejora en el respaldo de la deuda entre el 2010 y el 2014. Es importante resaltar el esfuerzo de los dos últimos municipios, como lo indica el incremento registrado de 10,7 y 7,8 puntos, respectivamente. Maicao no presenta indicadores en este caso, y Uribia desmejoró en 2,0 puntos con respecto a 2010.

En conjunto, los cinco municipios de interés aumentaron en promedio su respaldo a la deuda en 3,8 puntos mientras que *los Otros carboníferos* lo redujeron en 3,8 puntos hasta llegar a 2,0 en el 2014, el más bajo de la muestra de municipios en este año. Sin embargo, los 16 municipios *Petroleros* aumentaron notablemente su respaldo a la deuda en 6,9 puntos tras pasar de 2,5 a 9,4 entre 2010 y 2014.

Gráfica 30. Respaldo de la deuda de los municipios 2010-2014

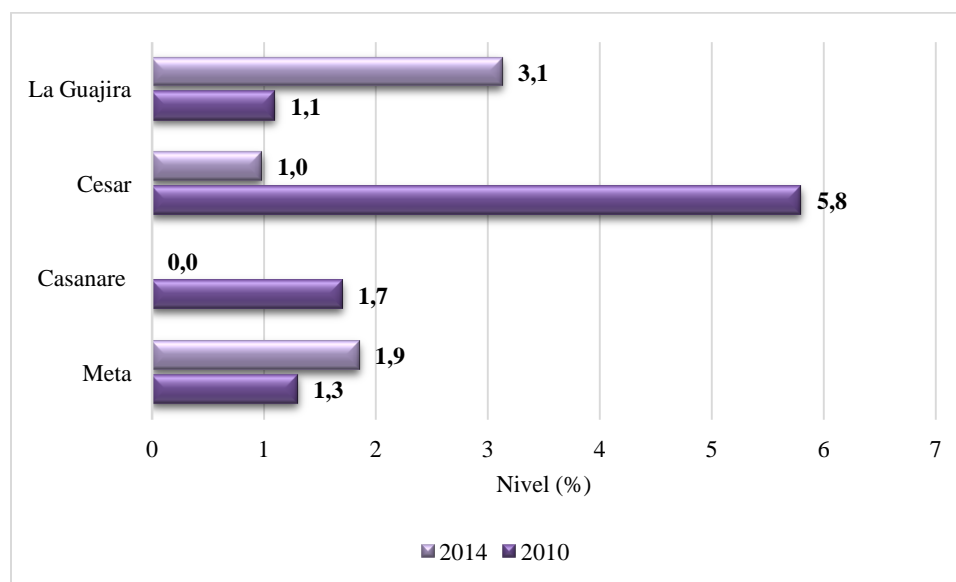


Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores

⁴⁵ Este indicador guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003.

A nivel departamental, La Guajira presentó el respaldo a la deuda más alto en el 2014 con un valor de 3,1 tras crecer 2,0 puntos con respecto a 2010. Meta también mejoró en este indicador, en tanto que Cesar y Casanare presentaron deterioros del indicador de respaldo de la deuda, como se presenta en la Gráfica 31.

Gráfica 31. Respaldo de la deuda de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Grupo de Estudios Territoriales.

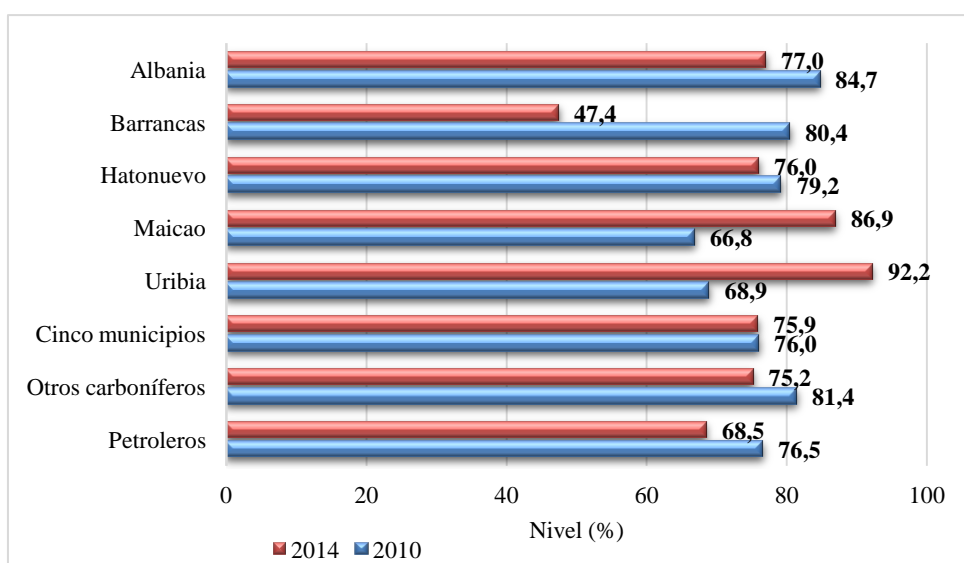
4. Dependencia de las transferencias de la Nación y de las regalías

El componente de dependencia de las transferencias de la Nación y de las regalías hace referencia a la participación de estos recursos dentro del total de las fuentes de financiación de las entidades territoriales en cuestión.⁴⁶ De los cinco municipios carboníferos cabe destacar que Barrancas y Albania mostraron mejoras destacables que indican esfuerzos hacia una menor dependencia de estos recursos de la Nación. Hatonuevo también mostró una leve tendencia favorable respecto a 2010. En contraste, Maicao y Uribia experimentaron un importante aumento en este indicador de dependencia, hasta llegar a 86,9 y 92,9 en el 2014, respectivamente. En balance, sólo Barrancas presentó una

⁴⁶ El indicador muestra el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.

dependencia de menos del 60% en el 2014. El grupo de los 5 municipios fue superado por los *Otros carboníferos* y *Petroleros* que lograron reducir esta dependencia de regalías y transferencias entre 2010 y 2014 (Gráfica 32).

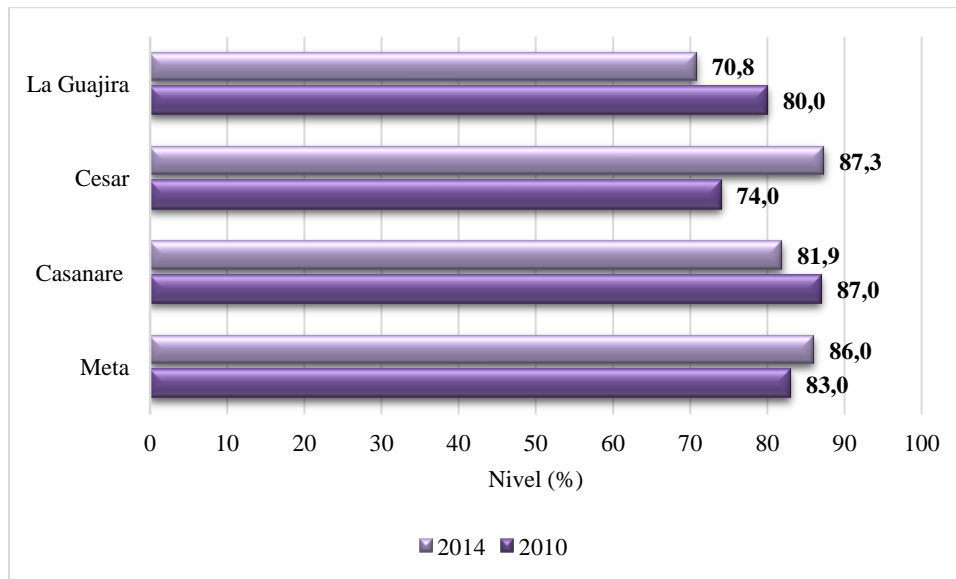
Gráfica 32. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

A nivel del promedio municipal alcanzado por los departamentos, La Guajira presentó la más baja dependencia en las transferencias de la Nación y regalías en el 2014 con un valor de 70,8 por ciento tras caer 9,2 desde el 2010, como se puede observar en la Gráfica 33.

Gráfica 33. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los departamentos 2010-2014



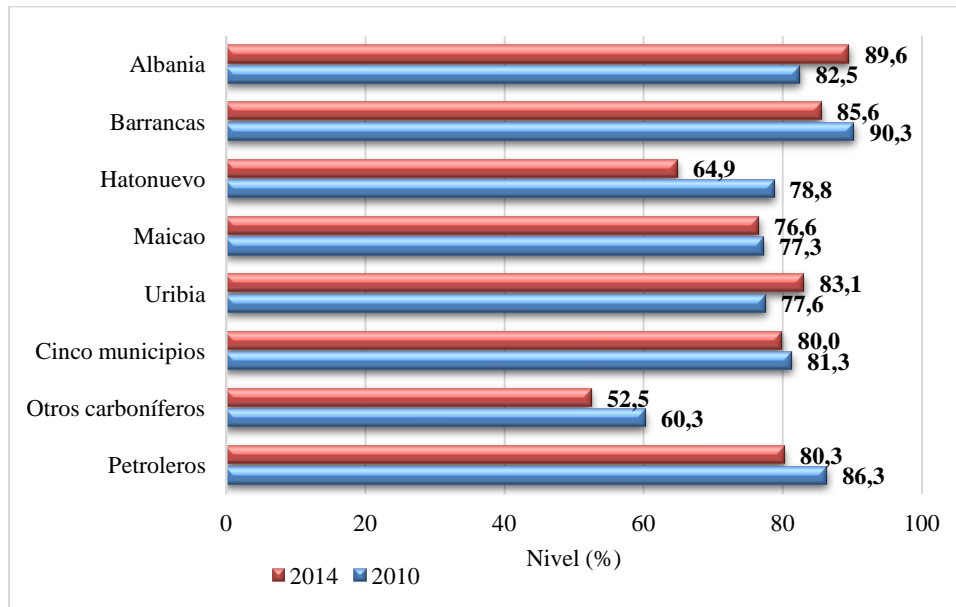
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

5. Generación de recursos propios

La generación de recursos propios hace referencia la participación ingresos tributarios dentro de los ingresos corrientes de las diferentes entidades territoriales. Este indicador busca reconocer el esfuerzo fiscal territorial que hacen las autoridades para generar sus propios recursos a través del recaudo tributario.⁴⁷ Según la Gráfica 34, únicamente Albania y Uribia aumentaron la participación de recursos propios. Se destaca que estos dos municipios junto con Barrancas alcanzaron en 2014 porcentajes superiores al 80%. Por el contrario, Hatonuevo disminuyó en 13,9 puntos hasta caer al 64,9 por ciento. Al comparar los *Otros carboníferos*, con los cinco municipios de La Guajira, estos presentaron, en promedio, niveles de generación de recursos propios significativamente más altos, tanto en 2010 como en 2014. Sin embargo, frente a los *Petroleros* su nivel de generación fue menor en los dos años.

⁴⁷ El indicador ilustra el esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente

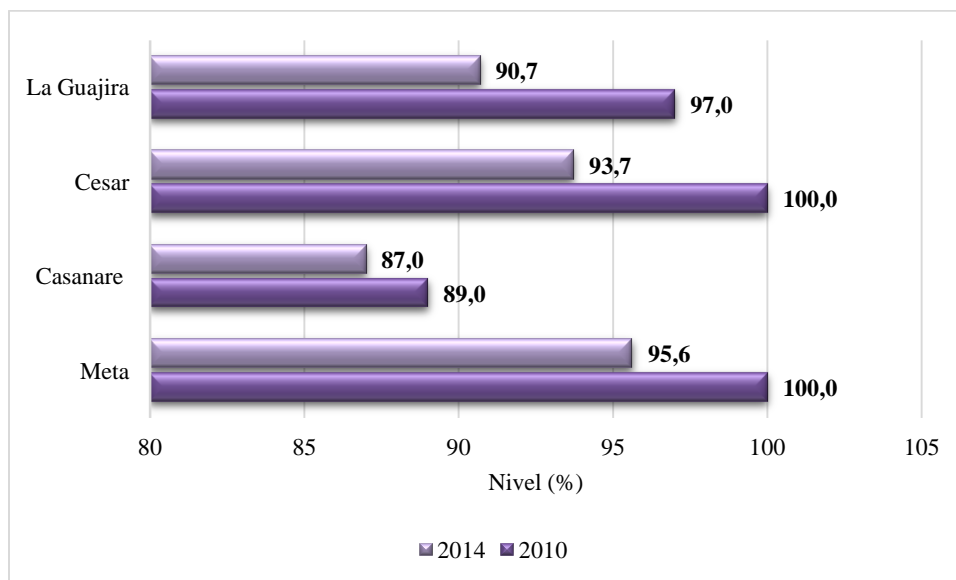
Gráfica 34. Generación de recursos propios de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

A nivel departamental, los 4 de la muestra redujeron la capacidad promedio de sus municipios de generar recursos propios entre 2010 y 2014. En La Guajira se redujo de 97 a 90,7. Casanare se mantuvo como el departamento con más baja capacidad (Gráfica 35).

Gráfica 35. Generación de recursos propios de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

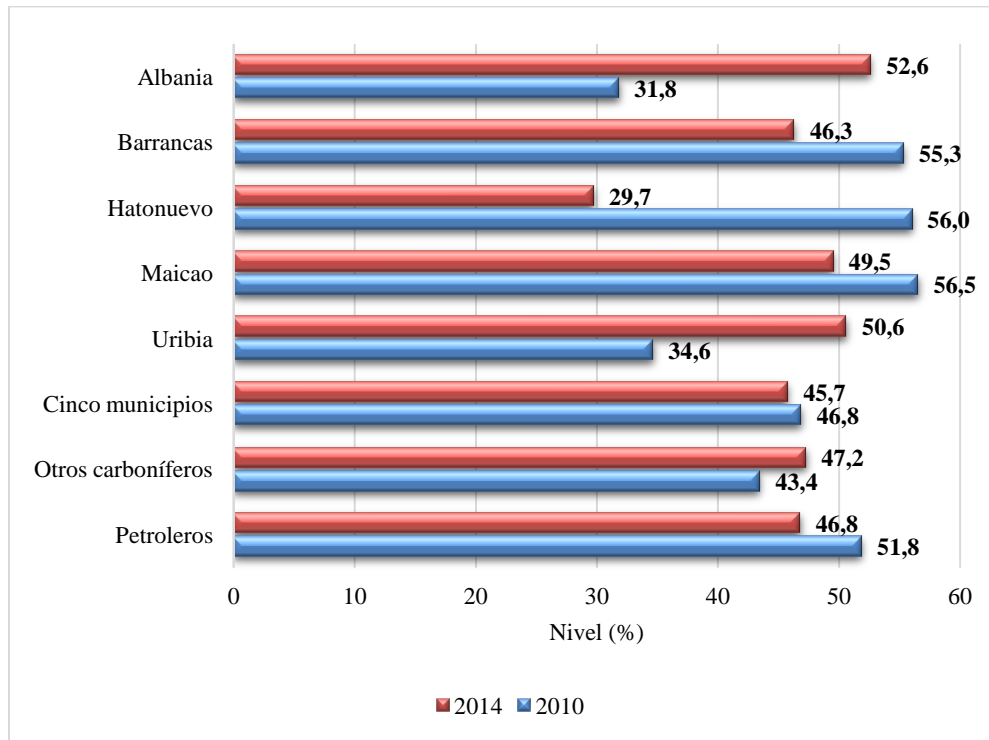
6. Capacidad de ahorro

Según la metodología del DNP, este indicador es una medida “de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y de regalías”⁴⁸. El indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes.

Como se puede observar en el Gráfica 36, entre los años 2010 y 2014 de los cinco municipios carboníferos de la Guajira, Albania y Uribia fueron los únicos que presentaron un incremento importante en su capacidad de ahorro de 20,8 y 16 puntos, respectivamente. Por el contrario, los tres restantes registraron bajas en este indicador en el mismo periodo, especialmente Hatonuevo que experimentó una disminución de 56,0 a 29,7 puntos. Para el grupo de los 5 municipios la reducción fue de 1,1 puntos entre el 2010 y el 2014. De igual manera, en términos comparativos, su capacidad de generar excedentes propios de 45,7 puntos en 2014 no fue muy diferente a la de los otros municipios *carboníferos* y *petroleros* (Gráfica 36).

⁴⁸ Observatorio transparencia y anticorrupción. *Índice de desempeño fiscal municipal*.

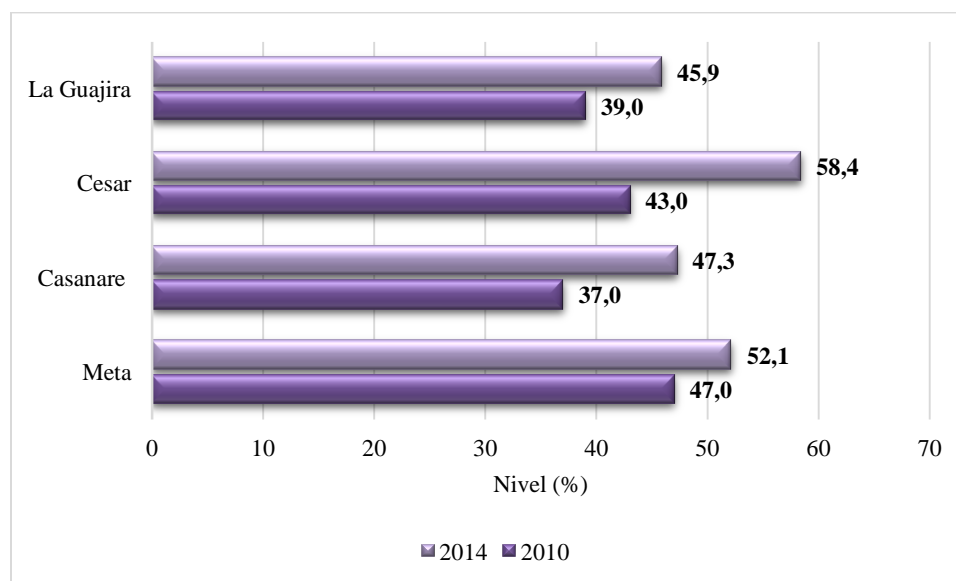
Gráfica 36. Capacidad de ahorro de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

En contraste con lo observado para los 5 municipios, a nivel departamental la capacidad de ahorro de La Guajira creció 6,9 puntos porcentuales entre el 2010 y el 2014 hasta llegar al 45,9 por ciento. No obstante, sus resultados fueron superados por los de los otros departamentos que sin excepción también elevaron su capacidad de ahorro, especialmente Cesar obtuvo el nivel más alto con 58,4 (Gráfica 37).

Gráfica 37. Capacidad de ahorro de los departamentos 2010-2014



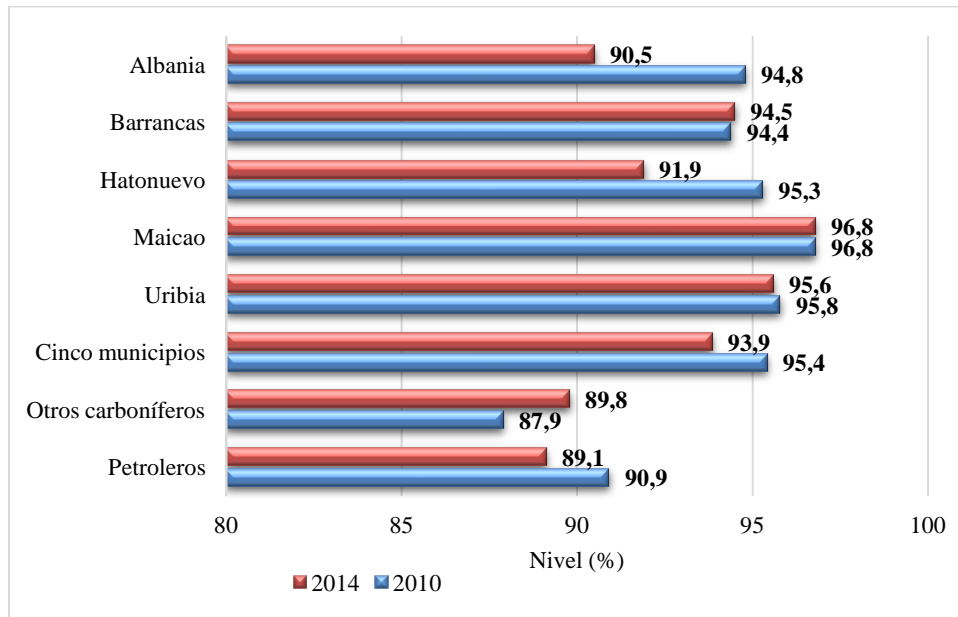
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

7. Magnitud de la inversión

Este indicador mide la capacidad de inversión de la entidad territorial. Según el DNP, se espera que sea mayor al 70% ya que esto sugeriría que más de la mitad de sus gastos totales se estarían destinando a inversión para el desarrollo social y regional del territorio.⁴⁹ Como se puede observar en la Gráfica 38, la magnitud de la inversión se redujo en Albania y Hatonuevo, en tanto que en los demás se mantuvo en niveles elevados y similares entre 2010 y 2014. Como consecuencia de lo anterior, la magnitud de la inversión para el conjunto de los 5 municipios se redujo levemente de 95,4 a 93,9 entre 2010 y 2014. Aun así, es importante resaltar que los municipios *carboníferos* de la Guajira mantienen una magnitud de la inversión que supera ampliamente la registrada por los *otros carboníferos* y *petroleros*.

⁴⁹ Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc. independientemente de las fuente de financiación.

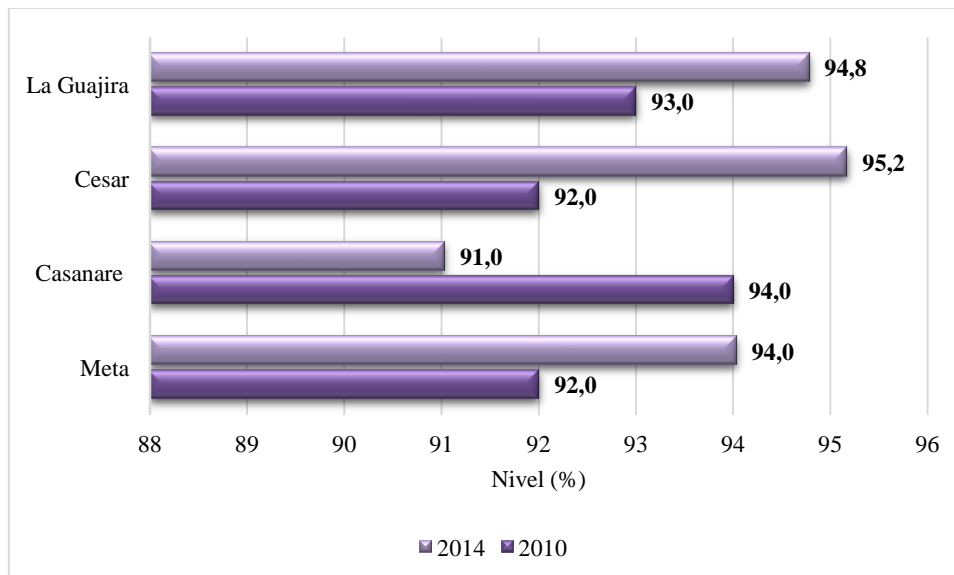
Gráfica 38. Magnitud de la inversión de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

De igual forma, los promedios departamentales indican que La Guajira presentó la segunda magnitud de inversión más alta en el 2014, después del Cesar, con un valor de 94,8. Por el contrario, Casanare fue el único que experimentó una baja entre el 2010 y 2014 (Gráfica 39).

Gráfica 39. Magnitud de la inversión de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

C. ÍNDICE COMPARADO DE DESEMPEÑO INTEGRAL

El IDI brinda información valiosa sobre el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a las siguientes variables:

- i) eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo;
- ii) eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, para lo cual se miden los productos obtenidos con respecto a los insumos utilizados;
- iii) cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, las Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP);⁵⁰ y
- iv) gestión administrativa y el desempeño fiscal.

Para facilitar la caracterización municipal, los resultados de la medición del DNP se clasifican en 5 niveles: *Sobresaliente*, para los que obtienen puntajes superiores e iguales a 80 puntos; *Satisfactorio* para los que alcanzan puntajes superiores a 70 e inferiores a 80 puntos; *Medio* para los que están entre 60 y por debajo de 70 puntos; *Bajo* para los que están entre 40 y menos de 60 puntos, y *Crítico* para los que están por debajo de los 40 puntos. Así mismo, se compara en este caso el desempeño de aquellos departamentos donde la extracción de recursos no renovables representa el 20% o más de su producto interno bruto PIB. Los departamentos que cumplen este criterio son: Casanare, César, La Guajira y Meta. El valor del IDI y de sus componentes para estos departamentos, también es estimado como el valor promedio de todos sus municipios, con base a la metodología utilizada por el DNP.

⁵⁰ Las fuentes de información para evaluar el componente de requisitos legales provienen de las asignaciones del SGP según los documentos aprobados por el Conpes Social y de los reportes presupuestales remitidos por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial conforme a las disposiciones del Decreto 3402 de 2007 y la Ley 1450 de 2011. Véase DNP, “*Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013*”. Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2014

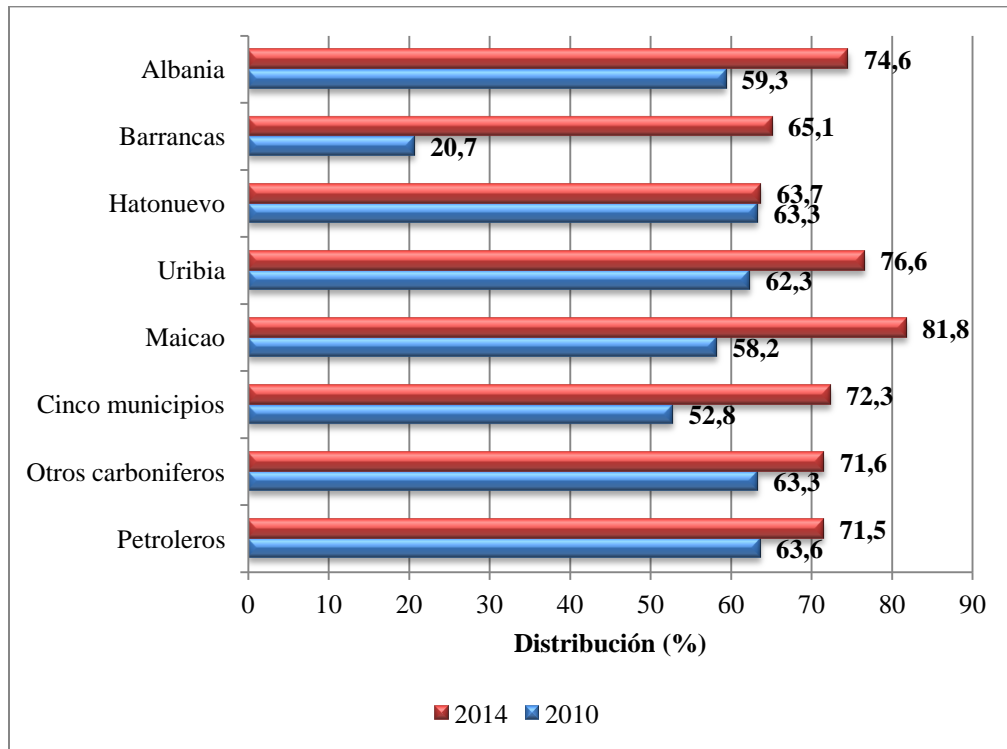
A continuación se compara la evolución del IDI y sus componentes entre los años 2010 y 2014 para los diferentes grupos de municipios y departamentos.

1. Resultados agregados del IDI

En la Gráfica 40 se observa se observa que entre el 2010 y el 2014, todos los municipios de la muestra presentaron una mejora en su índice de desempeño integral. Entre los de La Guajira, el de mayor avance fue el municipio de Barrancas, cuyo índice pasó de 20,7 en el 2010 al 65,1 en el 2014. Es decir, presentó un aumento de 44,4 puntos porcentuales en cuatro años, lo cual le permitió pasar de ser considerado un municipio de desempeño crítico a desempeño medio (Cuadro 40). De igual forma, Maicao, Albania y Uribia avanzaron de forma importante en los últimos cuatro años, pasando el primero de ellos de tener un desempeño integral bajo, a uno sobresaliente; el segundo de un desempeño medio a satisfactorio; y el tercero también de un desempeño medio a satisfactorio. Hatonuevo fue el municipio que presentó el menor avance de todos, manteniendo su IDI prácticamente constante entre los dos años considerados.

Es destacable que, en promedio, los cinco municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón registraron en estos últimos cuatro años un mayor aumento en su IDI, en comparación con los municipios agrupados en las categorías *Otros carboníferos* y *Petroleros*. En los primeros el índice pasó de 52,8 a 72,3 entre el 2010 y el 2014, con un incremento de 19,5 puntos, en comparación con el aumento de 8,3 y 7,9 puntos porcentuales de los *Otros carboníferos* y *Petroleros*.

Gráfica 40. Índice de Desempeño Integral de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

Cuadro 40. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Integral de los cinco municipios de La Guajira 2010-2014

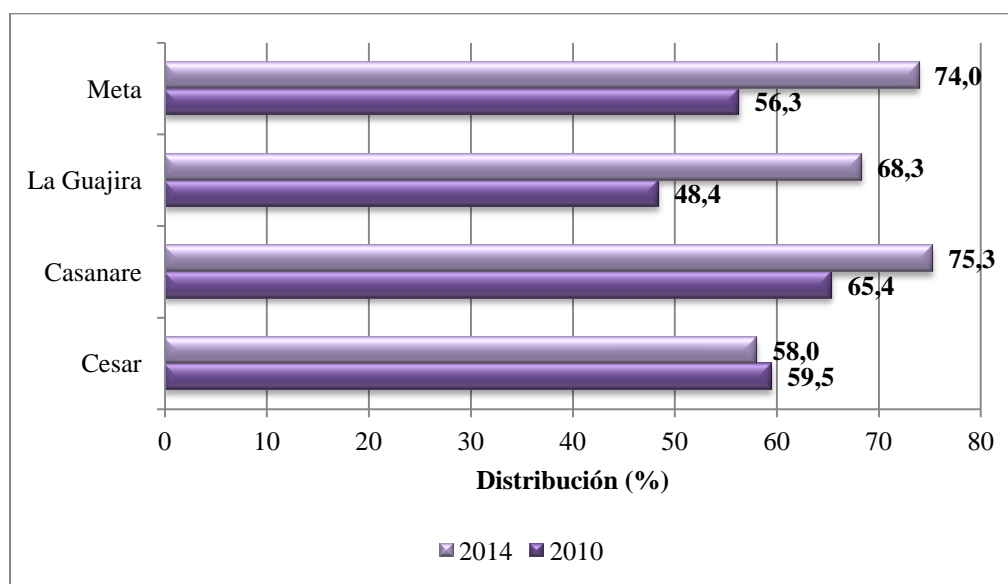
Municipio	Clasificación DNP	
	2010	2014
Albania	Bajo	Satisfactorio
Barrancas	Crítico	Medio
Hatonuevo	Medio	Medio
Maicao	Bajo	Sobresaliente
Uribia	Medio	Satisfactorio

Fuente: DNP Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

El Índice de Desempeño Integral del DNP también permite hacer comparaciones entre los promedios municipales obtenidos por cada departamento del país. A este respecto, al cotejar la evolución de los 4 departamentos de la muestra seleccionada, se observa que todos ellos registraron importantes mejoras en su IDI, entre los años 2010 y 2014. No obstante, es notable que el mayor avance lo obtuvo La Guajira, cuyo IDI aumentó en 19,9

puntos al pasar de 48,4 a 68,3. Le sigue Meta con un incremento de 17,7 puntos y Casanare con una mejoría de 9,9 puntos. Cesar no mostró mejoras en su desempeño. Teniendo en cuenta que el promedio nacional departamental del IDI fue de 70,32, la mejora de La Guajira le ha permitido acercarse al promedio de los 33 departamentos del país (Gráfica 41).

Gráfica 41. Índice de desempeño integral de los departamentos 2010-2014



*El promedio departamental para cada uno de los territorios se calcula con base a la totalidad de sus municipios independientemente de si registraron la información de forma completa.

Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

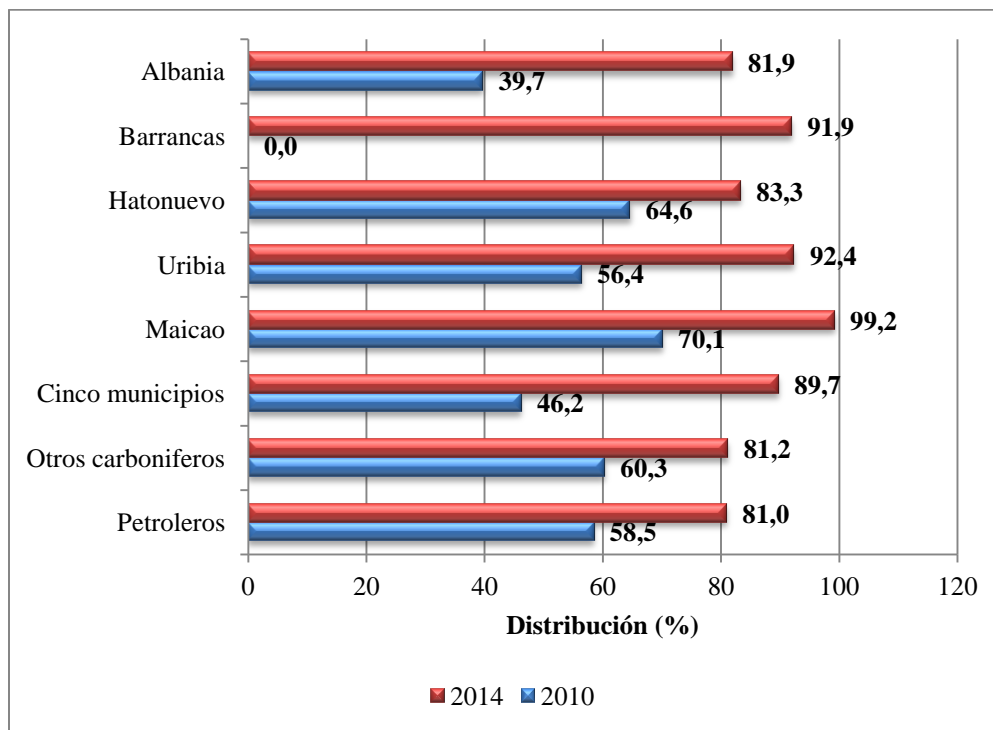
2. Resultados del componente de eficacia

Como se indicaba anteriormente, el componente de eficacia tiene como propósito establecer el nivel de cumplimiento de las administraciones territoriales de las metas de producto definidas en los planes de desarrollo. Así, para cada vigencia anual se comparan las metas programadas en el Plan Desarrollo Municipal en cada una de las Entidades Territoriales frente a su nivel de ejecución. En este componente fue el municipio de Maicao el que presentó el valor más alto (99,2) en el 2014, seguido por Uribia y Barrancas. Los tres municipios registraron así un desempeño “sobresaliente” en la ejecución de la meta establecida en sus planes para la vigencia 2014. El mejor comportamiento respecto al año 2010 lo tuvo Albania que elevó su

desempeño en 42 puntos y se ubicó en el rango de entidades con calificación de “satisfactorio”, con 81,9 puntos, calificación que también fue alcanzada por Hatonuevo.

En conjunto, los cinco municipios *Carboníferos* de La Guajira lograron los mayores avances en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo (43,5 puntos) y el mayor puntaje en 2014 con 89,7 puntos, mientras que los *Otros carboníferos* y *Petroleros* alcanzaron 81,1 y 81,0 puntos, respectivamente (Gráfica 42).

Gráfica 42. Nivel de eficacia promedio de los municipios 2010-2014

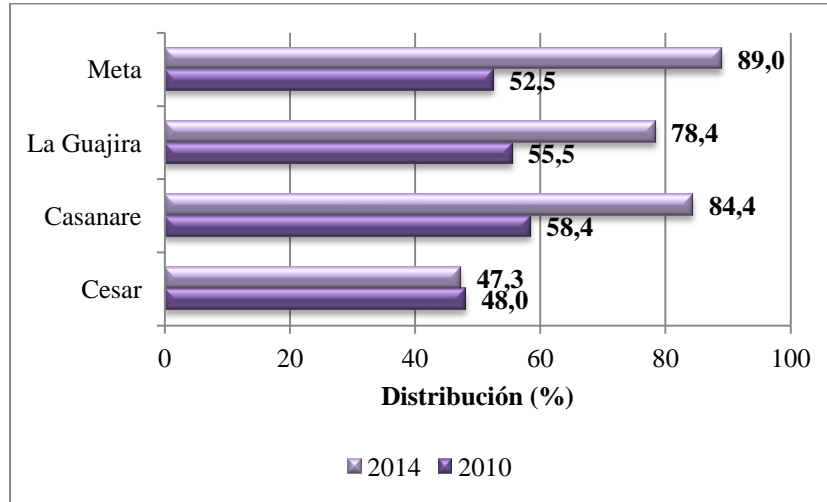


Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

A nivel departamental, si bien los cuatro departamentos registraron avances significativos en este indicador entre 2010 y 2014, La Guajira logró el segundo incremento durante el período al pasar de 55,5 a 78,4 puntos, lo cual indica un esfuerzo importante de parte del conjunto de los municipios del departamento por cumplir las metas de su plan de desarrollo, aunque el porcentaje alcanzado apenas superó el promedio nacional de 78,2 puntos de los 33 departamentos (Gráfica 43).

Sin embargo, el de mayor crecimiento fue el Meta con un incremento de 36,5 puntos porcentuales.

Gráfica 43. Nivel de eficacia promedio de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

3. Resultados del componente de eficiencia

El componente de eficiencia está medido como la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados en el proceso de producción de bienes y de servicios básicos. De esta manera, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios.

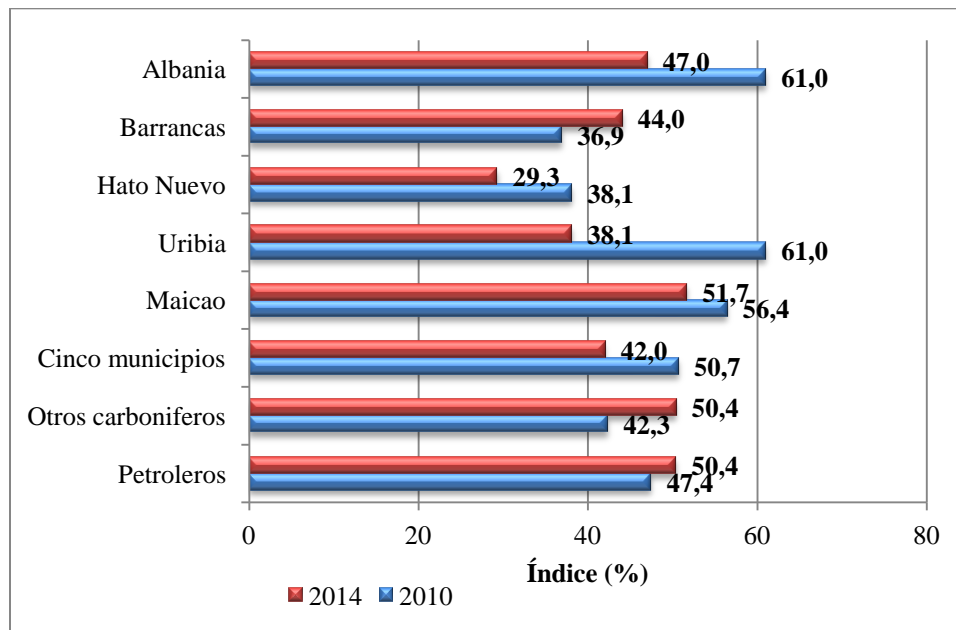
La metodología y cálculo del componente de eficiencia está basada en medir las siguientes funciones de producción dentro de tres sectores básicos así: i) Educación (matrícula educativa y calidad educativa); Salud (régimen subsidiado y Plan ampliado de inmunizaciones); y Agua potable (producción de agua y continuidad del servicio, y calidad del agua)

El grupo de municipios del área de influencia de El Cerrejón, con excepción de Barrancas, registró preocupantes descensos en este indicador entre los años 2010 y 2014. El deterioro de la eficiencia territorial de los municipios del área de influencia

de El Cerrejón fue especialmente notable en Uribia que bajó de 61,0 a 38,1 puntos (“desempeño crítico” en 2014), y en Albania que vio deteriorar su indicador de 61,0 a 47,0 puntos (“desempeño bajo” en 2014). Hatonuevo con el menor puntaje de todos los municipios de la región también se ubicó entre los municipios del país con “comportamiento crítico”. Finalmente, a pesar de la evolución favorable de Barrancas, continúa entre el grupo de municipios de “bajo” desempeño.

La anterior situación se tradujo en un agregado de desempeño “bajo” para los cinco municipios, en contraste, los municipios *Petroleros* y *Otros Carboníferos* de la muestra seleccionada, lograron mejoras de 3,0 y 8,1 puntos, respectivamente, durante el período (Gráfica 44).

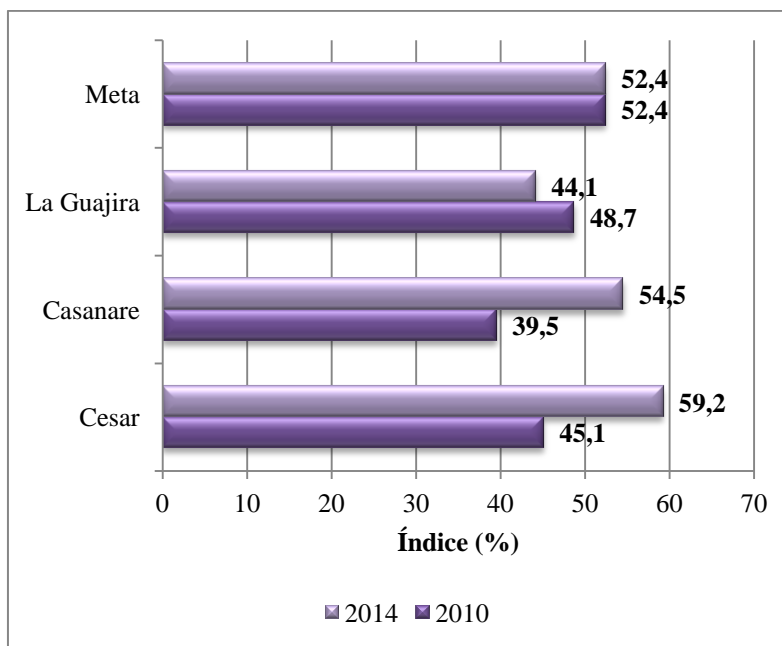
Gráfica 44. Nivel de eficiencia promedio de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

Finalmente, como se puede observar en la Gráfica No. 45 que reseña el promedio de eficiencia de los municipios de cada departamento, La Guajira fue el único de la muestra que descendió en este indicador entre 2010 y 2014, en tanto que el Meta no experimentó crecimiento alguno. Por el contrario, Casanare creció 15 puntos alcanzando en el último año un valor de 54,5; y el Cesar registró una mejora similar en el indicado, alcanzando el más alto entre los cuatro departamentos (59.2).

Gráfica 45. Nivel de eficiencia promedio de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

A nivel nacional se presentó una desmejora en el componente de eficiencia para 716 municipios de todo el país, en la vigencia 2014 frente al 2013, mientras que 384 municipios mejoraron en el mismo periodo. Para el caso de La Guajira, genera preocupación lo sucedido con el conjunto en las entidades territoriales del departamento, que fueron calificadas, en promedio, con 44,1 puntos y no superaron la calificación promedio de 56,8 registrada para los 1.100 municipios del país. Ello estaría reflejando serios problemas de eficiencia municipal en la prestación de los servicios de educación, salud y agua en el departamento.

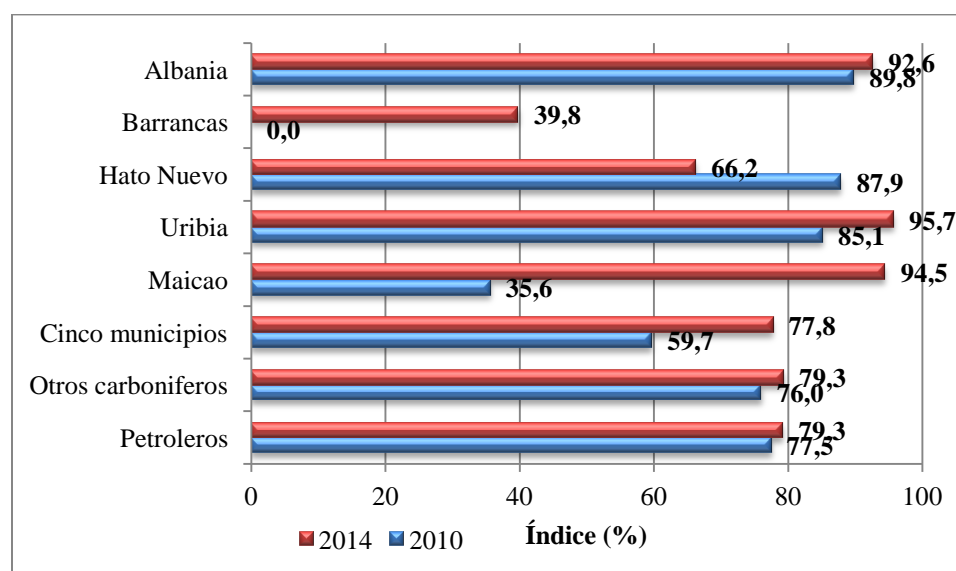
4. Resultados del componente cumplimiento de requisitos legales

El objetivo general del componente de Cumplimiento de Requisitos Legales es evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Leyes 715 de 2001, 1176 de 2007 y 1438 de 2011, y la reglamentación relacionada con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). En la vigencia 2014 el CONPES para la Política Social asignó \$17,8 billones del Sistema General de Participaciones a todos los municipios y distritos del país, los cuales debieron ser destinados a la financiación de servicios -como

salud, educación, agua potable y saneamiento básico, propósito general, alimentación escolar y atención integral a la primera infancia- así como las demás actividades establecidas en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Estos recursos son la principal fuente de financiación de las entidades territoriales y representan aproximadamente 44% de los ingresos totales de los municipios en Colombia. En este caso, el indicador de “requisitos legales” refleja el desempeño comparativo en cuanto a los porcentajes de ejecución que se esperan de cada municipio en la prestación de los servicios mencionados a la población vulnerable, y los inconvenientes que puedan tener para cumplir con la inversión conforme a las competencias definidas en la Ley.

Como se aprecia en la Gráfica 46, el grupo de municipios Carboníferos de La Guajira lograron avanzar en este indicador de 59,7 en 2010 a 77,8 en 2014. Maicao tuvo un desempeño notable al subir 59 puntos entre 2010 y 2014 y alcanzar un registro óptimo de 94,5 puntos. También Uribia tuvo un comportamiento muy favorable que lo llevó a alcanzar una calificación óptima de 95,7 puntos. Albania, igualmente, obtuvo un registro alto cercano a 93 puntos. Hatonuevo y Barrancas presentan, en contraste, calificaciones que mostrarían la conveniencia de procesos de asistencia técnica en asuntos relacionados con planeación financiera, presupuesto, contratación, lineamientos sectoriales y reporte de información sobre inversión de recursos del SGP.

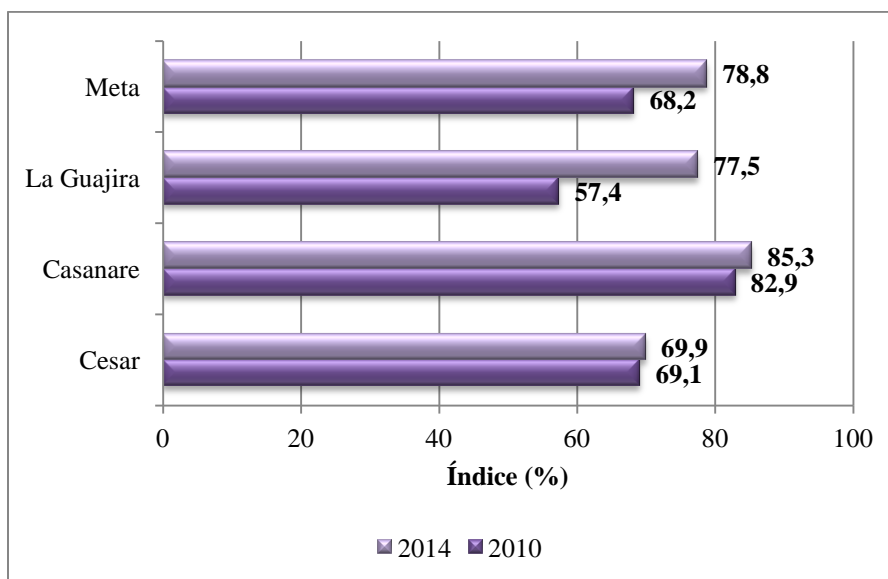
Gráfica 46. Nivel de cumplimiento de requisitos legales promedio de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

En cuanto a las comparaciones departamentales, Casanare se mantuvo en el primer lugar, con una calificación de 85,3. Meta también superó en 2014 el promedio nacional departamental de 78,8. Pero Cesar y La Guajira, a pesar de las mejores calificaciones alcanzadas en 2014, se situaron por debajo del promedio nacional, reflejo de que siguen presentando inconvenientes para ejecutar los recursos del SGP (Gráfica 47).

Gráfica 47. Nivel de cumplimiento de requisitos legales promedio de los departamentos 2010-2014



Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible

5. Resultados del componente de gestión administrativa y fiscal

El componente de gestión administrativa y fiscal resulta del promedio de la combinación del índice de capacidad administrativa y el índice de desempeño fiscal que fue analizado en la sección anterior de este informe. De acuerdo con la metodología del DNP, la capacidad administrativa es entendida como la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que permiten dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la organización. Se mide a través de cinco indicadores.⁵¹ En cuanto al desempeño fiscal municipal, se examina la simetría entre sus ingresos y sus gastos para poder cumplir las metas impuestas

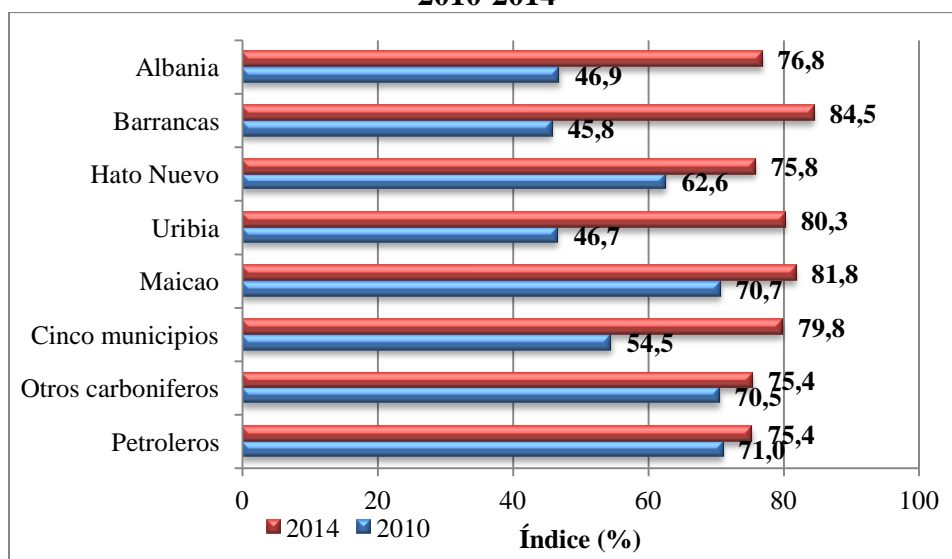
⁵¹ Los indicadores de capacidad administrativa son: 1. Estabilidad del personal directivo; 2. Profesionalización de la planta; 3. Disponibilidad de computador (Directivo, Asesor, Profesional y Técnico); 4. Automatización de procesos; e 5. Implementación del Modelo Estándar de Control Interno –MECI-

en el plan de desarrollo del territorio, así como otras políticas que contribuyan a eliminar las presiones fiscales que atenten contra la estabilidad de las finanzas.⁵²

Es destacable que los cinco municipios mineros de La Guajira presentaron importantes avances en el nivel del indicador agregado de gestión administrativa y fiscal entre el 2010 y el 2014 al pasar de 54,5 a 79,8. Todos los municipios de este sub grupo registraron mejores calificaciones respecto a 2010 especialmente Barrancas, Maicao y Hatonuevo. En cuanto a la comparación con el promedio nacional obtenido por los municipios del país, que fue de 80,2 puntos, solo Barrancas, Maicao y Uribia lograron superar dicho promedio, en tanto que los otros dos, Hatonuevo y Albania, no superaron el promedio.

Al comparar estos 5 municipios con los otros grupos de municipios, los *Carboníferos* de la Guajira no sólo lograron los mayores avances sino que también los superaron en este indicador en 2014. Cabe anotar que los municipios *Petroleros* registraron una disminución entre 2010 y 2014 (Gráfica 48).

Gráfica 48. Nivel de gestión administrativa y fiscal promedio de los municipios 2010-2014

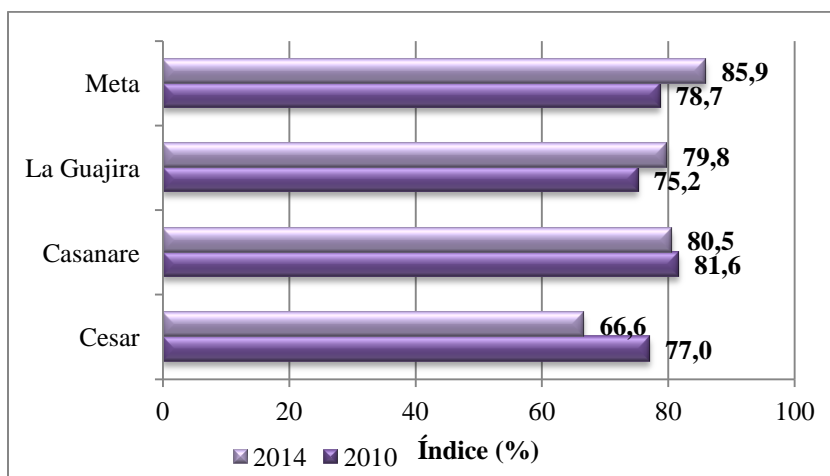


Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

⁵² Entre los indicadores utilizados se tienen los siguientes: 1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento; 2. Respaldo del servicio de la deuda; 3. Dependencia de las transferencias y regalías de la Nación; 4. Generación de recursos propios; 5. Magnitud de la inversión; y 6. Capacidad de ahorro

De igual forma, a nivel departamental La Guajira también presentó el segundo incremento relativo más alto entre el 2010 y 2014 como se puede observar en la Gráfica 49. Solo La Guajira y Meta registraron mejoras en el indicador agregado entre 2010 y 2014, mientras que Casanare y Cesar tuvieron desmejoras en su nivel de gestión administrativa y fiscal, con respecto a 2010.

Gráfica 49. Nivel de gestión administrativa y fiscal promedio de los departamentos 2010-2014



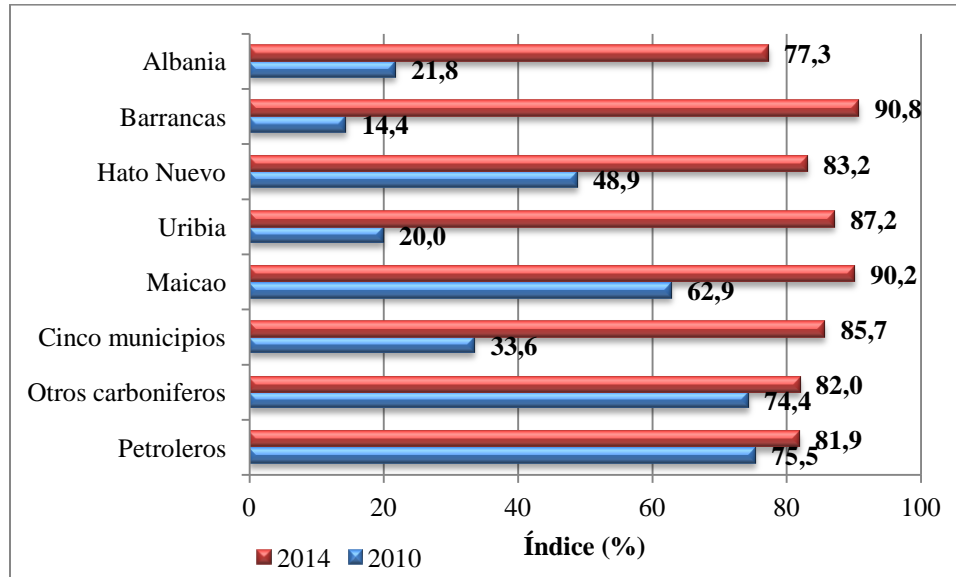
Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible

Como se señalaba anteriormente, el componente de capacidad administrativa que conforma el indicador agregado de gestión explicado anteriormente está medido como la disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos destinados a los distintos procesos y procedimientos de la entidad municipal. Visto este componente de manera independiente, las mediciones del DNP muestran avances realmente importantes entre el 2010 y el 2014. Cabe resaltar el esfuerzo de Albania, Barrancas y Uribía que crecieron en 55,5, 76,4 y 67,2 puntos respectivamente. Se destaca el progreso de Barrancas que pasó de tener el indicador más bajo en capacidad administrativa en 2010, a ocupar el primer lugar entre los 5 municipios en 2014 con un cumplimiento de 90,8, como se puede observar en la Gráfica 50.

El comportamiento descrito de estos municipios fue más dinámico que el del resto de municipios comparables, y se tradujo un nivel promedio de cumplimiento de

85,7 en el 2014. Este valor contrasta favorablemente con el alcanzado por los *Otros Carboníferos* y *Petroleros* que registraron niveles de 82,0 y 81,9 respectivamente.

Gráfica 50. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa promedio de los municipios 2010-2014



Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

D. RESUMEN DEL DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL DE LOS CINCO MUNICIPIOS DEL AREA DE INFLUENCIA DIRECTA DE EL CERREJÓN

A continuación se hace un balance de los resultados de los Índices de Desempeño Fiscal e Integral y de sus componentes, entre los años 2010 y 2014, para cada uno de los municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón. Estos resultados se presentan en los Cuadros 41 y 42.

**Cuadro 41. Variación desempeño fiscal y componentes en los cinco municipios
2010-2014**

DESEMPEÑO FISCAL Y COMPONENTES											
	Autofinanciación Gastos de funcionamiento	Magnitud de la deuda	Dependencia de las transferencias y regalías	Generación de recursos propios	Capacidad de ahorro	Magnitud de la inversión	DESEMPEÑO FISCAL	Clasificación DNP (IDF)		Posición a nivel nacional	
	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	2010	2014	2010	2014
Albania	-31,0	2,6	-7,7	7,1	20,8	-4,3	4,4	Sostenible	Sostenible	293	162
Barrancas	-23,5	10,7	-33,0	-4,7	-9,0	0,1	1,1	Sostenible	Sostenible	146	103
Hatonuevo	0,9	7,8	-3,2	-13,9	-26,3	-3,4	-7,9	Sostenible	Vulnerable	157	550
Maicao	6,7	0,0	20,1	-0,7	-7,0	0,0	-4,9	Sostenible	Sostenible	109	283
Uribia	-28,3	-2,0	23,3	5,5	16,0	-0,2	0,1	Sostenible	Sostenible	243	290

*Variación 2014/2010

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Informes Desempeño fiscal 2010 y 2014.

**Cuadro 42. Variación desempeño integral y componentes en los cinco municipios
2010-2014**

DESEMPEÑO INTEGRAL Y COMPONENTES										
	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento requisitos legales SGP	Gestión	Capacidad admin.	Desempeño integral	Clasificación DNP (IDI)		Posición a nivel nacional	
	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	2010	2014	2010	2014
Albania	42,2	-14,0	2,8	30,0	55,5	15,3	Bajo	Satisfactorio	756	499
Barrancas	91,9	7,2	39,8	38,7	76,4	44,4	Crítico	Medio	1081	821
Hatonuevo	18,7	-8,8	-21,6	13,2	34,3	0,4	Medio	Medio	672	857
Maicao	29,0	-4,7	58,9	11,2	27,2	23,6	Bajo	Sobresaliente	784	148
Uribia	36,0	-22,9	10,6	33,6	67,2	14,3	Medio	Satisfactorio	698	407

*Variación 2014/2010

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Informes Desempeño Integral 2010 y 2014.

Un balance agregado del **comportamiento fiscal** de los cinco municipios permite destacar que dos de ellos tuvieron un comportamiento notable, a saber, Albania y Barrancas, que mejoraron su posición a nivel nacional entre 1.100 municipios, desde la posición 146 en 2010, a la posición 103 en 2014, en el caso de Barrancas, y de la posición 293 a la 162 en el caso de Albania (Cuadro 41). En contraste, los otros tres municipios desmejoraron su desempeño fiscal, en especial Hatonuevo que descendió 393 posiciones en el ranking nacional hasta ubicarse en la posición 550 considerada como “vulnerable”. A excepción de

este último municipio, todos los demás mantuvieron la clasificación de “sostenibles” que ya tenían desde 2010.

En cuanto al **desempeño integral** comparado de estas entidades territoriales, se observa, en primer lugar, que también Albania y Barrancas mejoraron en su posición relativa entre los municipios del país, sobretodo el primero de ellos que ascendió un 34% y se ubicó en la posición 499, con lo cual pasó de categoría “bajo” a “satisfactorio”. La mejora de Barrancas, menos significativa, le permitió en todo caso pasar de “crítico” a “medio” con la posición 821 obtenida en 2014 (Cuadro). Pero, sin duda, el comportamiento favorable más notable en el índice de desempeño integral de los municipios del área de influencia de El Cerrejón los tuvo el municipio de Maicao, que ascendió 636 posiciones en el ranking nacional hasta alcanzar la posición 148 en 2014, considerada como “sobresaliente” en la clasificación del DNP. Uribia, pese a lo ocurrido con el desempeño fiscal, tuvo un ascenso importante de 291 posiciones, con lo cual pasó a una categoría de desempeño integral “satisfactorio”. Finalmente, Hatonuevo no solo empeoró en el comportamiento fiscal, sino que bajó 185 posiciones en el desempeño integral, aunque logró mantener la clasificación de “medio”.

Un análisis desagregado para cada municipio permite, a continuación, poner de presente las razones internas de comportamiento fiscal e integral por las cuales cada municipio mejoró o desmejoró a nivel nacional entre los años 2010 y 2014.

Albania: Este municipio logró ascender en la clasificación general del Índice de Desempeño Fiscal de la posición 293 a la 162, entre los 1.100 municipios del país. Esta mejora está asociada a aumentos en su capacidad de ahorro y en la generación de recursos propios, así como también a una menor dependencia de las transferencias y regalías. Como retos hacia el futuro, el municipio debe hacer mayores esfuerzos en la autofinanciación de sus gastos de funcionamiento y en la magnitud de la inversión (Cuadro 41).

En relación con su desempeño Integral, el municipio pasó de la posición 756 a la 499, entre los años 2010 y 2014, con lo cual logró ascender de la categoría de desempeño *Bajo* a *Satisfactorio*. Las áreas que registraron más progreso durante el período fueron en su orden: capacidad administrativa, eficacia, gestión y cumplimiento de requisitos legales. La

prioridad para el municipio en los próximos años es mejorar en su componente de eficiencia, el cual fue el único que se redujo durante el período (Cuadro 42).

Barrancas: En lo referente al IDF, este municipio logró avanzar de la posición 146 a la 103 entre todos los municipios del país, la más alta entre los cinco municipios del área de influencia de El Cerrejón. Por componentes, sobresale la importante reducción en su dependencia de las transferencias y regalías y una leve mejora en la magnitud de la inversión. En los demás componentes se observa una desmejora con respecto al 2010. Para los próximos años el municipio debe prestar especial atención a su magnitud de la deuda que tiene la variación más alta y mejorar en la autofinanciación de sus gastos de funcionamiento y generación de recursos propios (Cuadro 41).

Con respecto al IDI, el municipio registró un avance importante al pasar de las últimas posiciones 2010, al puesto 821 en 2014, con lo cual, como se señalaba anteriormente, logró avanzar de la categoría de desempeño *crítico a medio*. El municipio mejoró en todos sus componentes, destacándose en especial los avances obtenidos en eficacia, capacidad administrativa, cumplimiento de requisitos legales y gestión. El gran reto para Barracas hacia el futuro es mantenerse en esta senda de mejoramiento de su desempeño integral en todas las áreas (Cuadro).

Hatonuevo: Este municipio experimentó un deterioro considerable en su IDF al pasar de la posición 157 a la 550, a nivel nacional, lo cual lo llevo de la categoría de desempeño *sostenible* en 2010 a la categoría *vulnerable* en 2014. Esta desmejora estuvo asociada, principalmente, con el descenso en su capacidad de ahorro y en generación de recursos propios, así como también con el aumento en su endeudamiento. Cabe destacar, sin embargo, los leves avances en los componentes de dependencia de transferencias y regalías y de autofinanciación de los gastos de funcionamiento. El municipio de Hatonuevo, requeriría, por lo tanto, hacer un esfuerzo significativo para recuperar el terreno perdido en materia de desempeño fiscal, y poder ubicarse nuevamente entre los 200 municipios de mejor desempeño en el país (Cuadro 41).

El municipio de Hatonuevo también desmejoró en su desempeño Integral, al pasar de la posición 672 a la 857 entre todos los municipios del país. No obstante, logró mantenerse en

la categoría de desempeño *medio*, como se decía anteriormente. Por componentes, el municipio registró avances en capacidad administrativa, eficacia y gestión. La prioridad para los próximos años está en mejorar los componentes de cumplimiento de requisitos legales y de eficiencia (Cuadro 42)

Maicao: En su IDF, el municipio pasó de la posición 109 a la 283, logrando mantenerse en la categoría de desempeño *sostenible* entre los años 2010 y 2014. Esta desmejora se asocia con el aumento de su dependencia de las transferencias y regalías y el descenso en su capacidad de ahorro. Como aspecto positivo, se destaca el aumento en su capacidad de autofinanciamiento de gastos de funcionamiento. El principal reto para el departamento en los próximos años es mejorar en sus indicadores de dependencia de transferencias y regalías, en su capacidad de ahorro y de generación de recursos propios. (Cuadro 41)

En el IDI, el municipio de Maicao registró un avance muy significativo durante el período al pasar de la posición 784 a la 148 a nivel nacional, lo cual le permitió ascender, entre 2010 y 2014, de la categoría de desempeño *bajo* a la categoría *sobresaliente*. Este logro estuvo asociado a las mejoras registradas en los componentes de cumplimiento de requisitos legales, eficacia y capacidad administrativa. El principal reto para el municipio en los próximos años está en mejorar sus indicadores de eficacia y mantener el esfuerzo de mejora dentro del ranking nacional (Cuadro).

Uribia: En lo referente a su IDF, el municipio desmejoró de la posición 243 a la 290, manteniéndose en la categoría de desempeño *sostenible*. Durante el período, el municipio registró avances importantes en su capacidad de ahorro y de generación de recursos propios. Sin embargo, perdió posiciones en los componentes de dependencia de transferencias y regalías y de autofinanciación de gastos de funcionamiento, rubros a los cuales debe prestar especial atención en los próximos años (Cuadro 41).

En relación con su desempeño Integral, Uribia pasó de la posición 698 a la 407, lo cual le permitió ascender de la categoría de desempeño *medio*, a la categoría de *satisfactorio* en 2014. Este avance obedeció al favorable comportamiento de los componentes de capacidad administrativa, eficacia y gestión. Hacia el futuro, el principal reto del municipio está en la mejora de sus indicadores de eficiencia (Cuadro

TERCERA PARTE: LA INVERSIÓN SOCIAL

EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

I. RECURSOS E INVERSIONES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN

A. INTRODUCCIÓN

Como se señala en el primer capítulo de este informe, el Acto Legislativo 05 de 2011 que creó el Sistema General de Regalías (SGR) introdujo importantes modificaciones a la forma como se distribuyen e invierten los recursos generados por concepto de las regalías en el país. En este capítulo se presenta la distribución de los presupuestos de regalías de las vigencias 2012, 2013-14 y 2015-16 para el departamento de la Guajira y los municipios de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia. Así mismo, se analizan los avances en la ejecución de estos recursos en cada municipio y a nivel agregado.

B. PRESUPUESTO DEL SGR: FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL

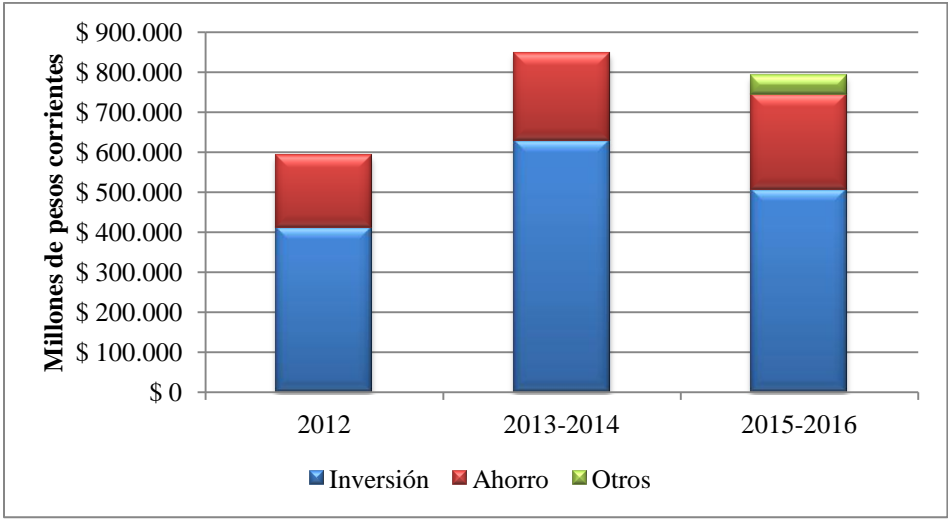
La distribución de los recursos del SGR se hace a partir de los diversos fondos que conforman el sistema y que se agrupan en dos grandes categorías: inversión y ahorro. En la primera categoría están los fondos destinados a la financiación de proyectos de inversión que impulsen el desarrollo regional y local. Incluye las Asignaciones Directas, que van dirigidas a las regiones productoras, el Fondo de Desarrollo Regional FDR, el Fondo de Compensación Regional FCR, orientado a reducir las brechas sociales y regionales, con énfasis en las regiones más pobres del país, y el Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación FCT+I, que busca fomentar las capacidades científicas y tecnológicas en el ámbito regional.

La categoría de ahorro incluye el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, para atender el pasivo pensional de dichas entidades, y el Fondo de

Ahorro y Estabilización FAE, cuya finalidad es reducir la volatilidad en los ingresos de regalías mediante el ahorro de excedentes en períodos de bonanza, para ser utilizados cuando los recursos de regalías sean más escasos.

Durante el primer año de operación del nuevo sistema, el departamento recibió un presupuesto anual de \$ **591.927 millones**. A continuación, en el bienio 2013-14 los recursos asignados fueron de \$ 847.617 millones, correspondientes a un promedio anual de \$ **423.809 millones**. Finalmente, para el período 2015-16 el presupuesto asignado fue de \$ 791.806 millones, cifra equivalente a un promedio anual \$ **395.903 millones**. Esta disminución es consecuencia de los menores ingresos obtenidos por concepto de regalías, ante la abrupta caída en los precios internacionales del petróleo y de otros productos mineros como el carbón. Del total de recursos aprobados para el departamento, el 71,5 % se destinó, en promedio, para inversión y 28,5 % para ahorro (Gráfica 51).

Gráfica 51. Distribución de los presupuestos del SGR asignados a inversión y ahorro en el departamento de La Guajira 2012, 2013-2014, y 2015-2016



*Incluye rendimientos financieros y desahorro del FAE.
Fuente: SGR-SICODIS. Fuente consultada en noviembre de 2015.

El Cuadro presenta el presupuesto total (ahorro + inversión) asignado por el Sistema General de Regalías al departamento de La Guajira y a los municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón durante el período completo comprendido entre los años 2012 y 2016. El presupuesto acumulado para el departamento y sus 15

municipios asciende a \$ **2.231.351** millones, cifra que corresponde al 4,8% del presupuesto nacional total del SGR para el período⁵³. Los recursos se distribuyen en \$ 1.569.350 millones (70,3 %) para la gobernación del departamento y \$ 662.001 (29,3 %) millones para todos los municipios del departamento, de los cuales \$ 310.363, es decir, un 47%, correspondieron a los municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón.

Cuadro 43. Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de El Cerrejón 2012-2016

	Departamento La Guajira	Gobernación	Municipios*	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	Total Nacional
INVERSION	\$ 1.548.151	\$ 1.100.268	\$ 276.555	\$ 84.780	\$ 44.391	\$ 46.580	\$ 26.486	\$ 74.318	\$ 29.582.425
Asignaciones Directas	\$ 603.712	\$ 350.646	\$ 196.619	\$ 72.018	\$ 37.072	\$ 27.516	\$ 7.180	\$ 52.833	\$ 8.799.310
FDR	\$ 231.079	\$ 231.079	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 6.467.014
FCR	\$ 516.397	\$ 321.579	\$ 79.936	\$ 12.762	\$ 7.319	\$ 19.065	\$ 19.306	\$ 21.485	\$ 10.012.071
FCTeI	\$ 196.963	\$ 196.963	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 4.304.031
AHORRO	\$ 635.118	\$ 440.439	\$ 18.320	\$ 2.312	\$ 2.389	\$ 2.182	\$ 5.043	\$ 6.394	\$ 13.283.913
FONPET	\$ 158.437	\$ 82.654	\$ 18.320	\$ 2.312	\$ 2.389	\$ 2.182	\$ 5.043	\$ 6.394	\$ 4.304.031
FAE	\$ 476.682	\$ 357.785	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 8.979.881
OTROS**	\$ 48.081	\$ 28.643	\$ 15.488	\$ 6.141	\$ 2.703	\$ 1.960	\$ 553	\$ 4.131	\$ 3.145.957
TOTAL SGR	\$ 2.231.351	\$ 1.569.350	\$ 310.363	\$ 93.233	\$ 49.483	\$ 50.723	\$ 32.082	\$ 84.842	\$ 46.012.295

1/ Para los períodos 2012 y 2013-14 corresponde al presupuesto causado (Instrucciones de Abono Cuenta). Para el bienio 2015-16 es el presupuesto inicial aprobado.

(*) Corresponde a la suma de los cinco municipios del área de influencia de El Cerrejón

(**) Incluye rendimientos financieros y desahorro FAE.

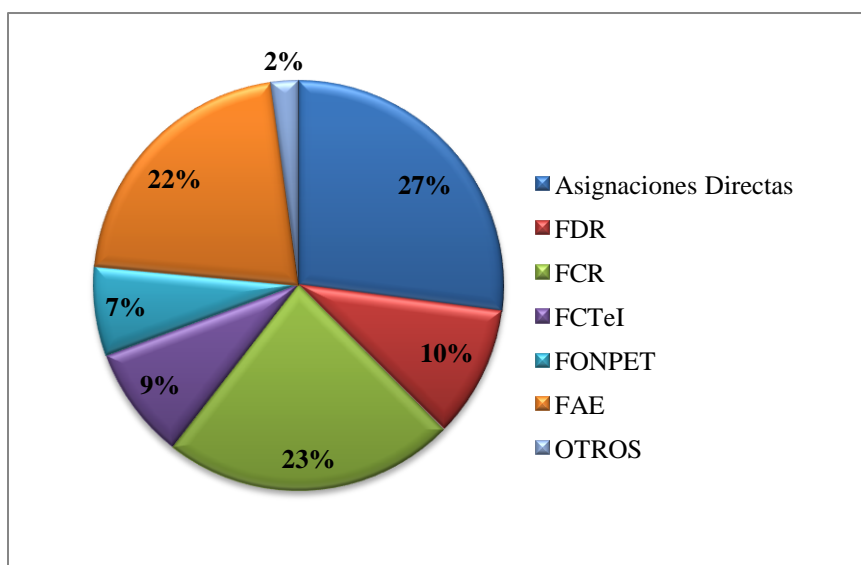
Fuente: SGR-SICODIS (consultado en noviembre de 2015). Cálculos de los autores.

Esta distribución *gobernación-municipios* muestra, inicialmente, la preponderancia de las asignaciones e inversiones a cargo de la gobernación del departamento, con el complemento de las correspondientes a los 15 municipios. No obstante, en el último presupuesto del SGR correspondiente a los años 2015-2016, tales municipios pasaron a recibir el 40% de los recursos de todo el departamento, mientras que en los dos primeros presupuestos del SGR solo recibieron el 25% del presupuesto departamental (ver comparativo de los tres presupuestos en el Anexo a este capítulo).

⁵³ Las asignaciones correspondientes a cada período presupuestal se presentan en el anexo.

Según los fondos de procedencia de los recursos para La Guajira, la mayor participación la tienen las Asignaciones Directas (27 %), seguidas por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Ahorro y Estabilización. Las asignaciones correspondientes a los tres Fondos de Desarrollo Regional, de Ciencia Tecnología e Innovación y de Compensación Regional, representaron, en conjunto, el 42 por ciento del presupuesto total asignado al departamento de La Guajira.⁵⁴ La distribución de los recursos entre los diferentes fondos se presenta en la Gráfica 52.

Gráfica 52. Distribución porcentual del presupuesto acumulado del SGR por fondos para el departamento de La Guajira en 2012-2016



Fuente: SGR-SICODIS. Cálculos de los autores.

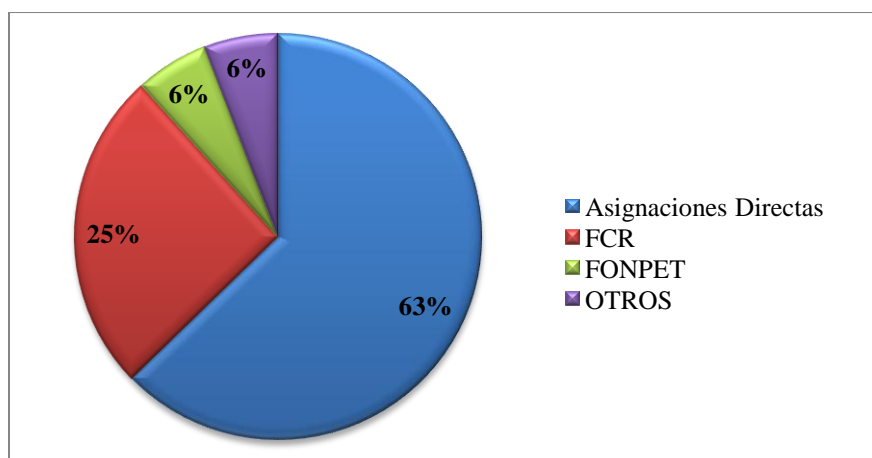
Las asignaciones presupuestales de recursos de los diferentes fondos del SGR correspondientes a los municipios de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia, que conforman el área de influencia de la operación minera de El Cerrejón, como se indicaba en el Cuadro , ascendieron a \$ 310.363 millones para el período 2012-2016, cifra que corresponde al 13,9 % del presupuesto total asignado al departamento de la Guajira. De

⁵⁴ Para los bienios 2013-2014 y 2015-2016, los recursos del Fondo de Desarrollo Regional se han destinado a compensar la reducción de las regalías directas.

este valor, la mayor proporción corresponde a recursos de inversión por \$276.555 millones, que representan el 89,1 % del total⁵⁵.

La distribución del presupuesto en los cinco municipios según los fondos que conforman el SGR muestra un claro predominio de las asignaciones directas, cuya participación alcanzó el 63% del total de recursos recibidos por los 5 municipios. Ello por tratarse de municipios productores donde se adelantan actividades mineras, y también por el período de transición que determinó el artículo 361 de la Constitución Política que dio un mayor peso inicial a las asignaciones directas, aunque decreciente gradualmente respecto a los Fondos, como se explicaba en el capítulo anterior. Estos municipios también han recibido recursos de compensación por la caída de las regalías directas. La Gráfica 53 muestra la distribución porcentual de los Fondos dentro del presupuesto total aprobado para estos cinco municipios en 2012-2016. Sobresale también la participación del Fondo de Compensación Regional con una participación de 25 %.

Gráfica 53. Distribución porcentual del presupuesto acumulado del SGR para los cinco municipios del área de influencia del El Cerrejón en 2012-2016



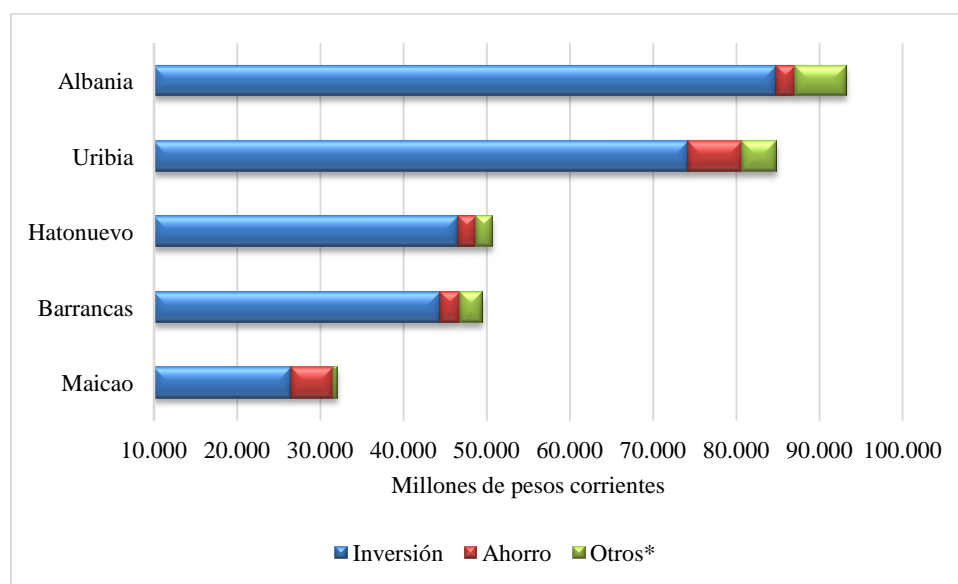
Fuente: SGR – SICODIS. Cálculos de los autores.

El municipio de Albania es el que ha obtenido el mayor volumen de recursos bajo el nuevo sistema durante el período estudiado, con un valor acumulado de \$ 93.393 millones, seguido por Uribia con \$84.842 millones. Los municipios de Barrancas y Hatonuevo ocupan una posición intermedia con presupuestos asignados de \$ 49.483 y \$ 50.723

⁵⁵ El 10,9% restante corresponde a los recursos de ahorro que no son recibidos por las entidades territoriales.

millones, respectivamente, mientras que Maicao ha recibido los montos más bajos de regalías durante el período, con una asignación de \$ 32.082 millones, lo que se explica por la menor participación de este municipio en las actividades de la minería. La Gráfica 54 presenta el valor acumulado recibido por cada uno de estos municipios y su distribución entre inversión, ahorro y otros.

Gráfica 54. Distribución de valor total del presupuesto acumulado del SGR asignado a los cinco municipios del área de influencia del Cerrejón en 2012-2016



** Incluye rendimientos financieros y desahorro FAE.

Fuente: SGR- SICODIS. Cálculos de los autores.

C. AVANCES EN LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON RECURSOS ASIGNADOS A LA GOBERNACIÓN Y A LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE EL CERREJÓN

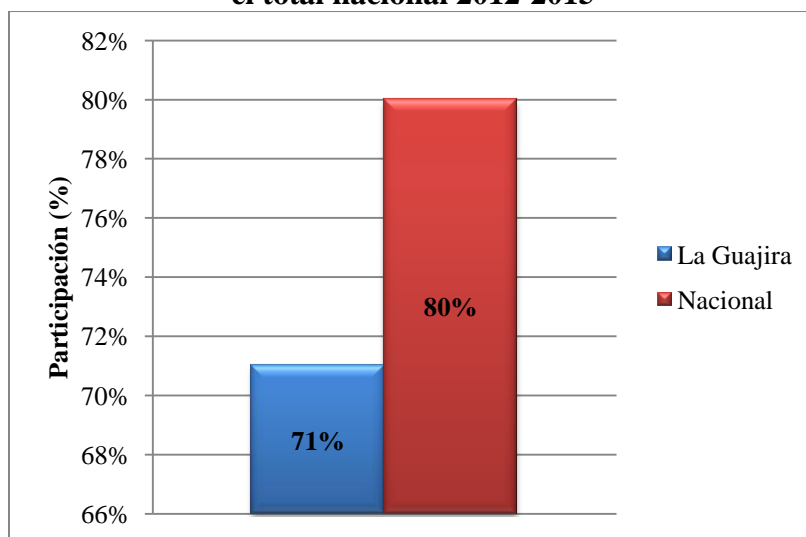
Como se señalaba en el primer capítulo de este informe, la estructura orgánica del SGR establecida en el nuevo artículo 361 de la Constitución Política y desarrollada en la Ley 1530 de 2012, incluyó la creación de los denominados Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- que tienen a su cargo viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como designar sus ejecutores de naturaleza pública. Los

proyectos de interés de las entidades territoriales de La Guajira deben surtir los trámites correspondientes, según el origen y naturaleza del proyecto, en los OCAD departamental y/o municipales, así como en el OCAD del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, y en el OCAD regional cuando se trata de proyectos de impacto regional a financiarse con recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.

1. Proyectos aprobados con recursos asignados a la gobernación de La Guajira

De acuerdo con la información proveniente del Reporte de Avance de Ejecución de Recursos del SGR para el departamento de la Guajira, entre enero de 2012 y septiembre 16 de 2015, el valor de los recursos efectivamente disponibles para inversión (apropiaciones) durante el período era de \$ 823.725 millones, con cargo a los cuales se han aprobado por los OCAD 68 proyectos por valor de \$581.766 millones. El monto de las aprobaciones corresponde al 71% del valor apropiado. Este porcentaje es inferior al reportado para todo el país durante el mismo periodo (80%) (Gráfica 55). No obstante, cabe tener en cuenta que a la fecha de corte aún quedaba un trimestre para aprobaciones por parte de los OCAD correspondientes y también que pueden existir rezagos en el registro de la información sobre aprobaciones en el sistema de monitoreo y seguimiento del SGR ⁵⁶.

Gráfica 55. Relación entre el valor aprobado y el valor apropiado para La Guajira y el total nacional 2012-2015



Fuente: Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 15 del 2015.

⁵⁶Información suministrada por la Subdirección de Monitoreo y Evaluación del SGR.

El Cuadro 44 presenta el valor de los proyectos aprobados por sector. La educación es el sector más favorecido en las inversiones departamentales con el 26,6% del valor total aprobado. Le siguen, los sectores de ciencia y tecnología con el 18,3 %, transporte con 17,2 %, agricultura con 7,1%, salud y protección social con 6,1% y agua potable y saneamiento con 4,3%. El 18,2% de inflexibilidades corresponde a los pagos de compromisos adquiridos bajo el régimen de regalías anterior.⁵⁷

Cuadro 44. Valor y distribución de los proyectos aprobados por sector en el departamento de La Guajira entre 2012 y septiembre de 2015

Sector	Valor*	Participación (%)
Educación	\$ 154.554	26,6%
Ciencia y tecnología	\$ 106.247	18,3%
Inflexibilidades	\$ 105.857	18,2%
Transporte	\$ 100.074	17,2%
Agricultura	\$ 41.091	7,1%
Salud y protección social	\$ 35.260	6,1%
Agua potable y saneamiento básico	\$ 25.119	4,3%
Otros	\$ 13.564	2,3%
Total proyectos	\$ 581.766	100%

*Millones de pesos corrientes.

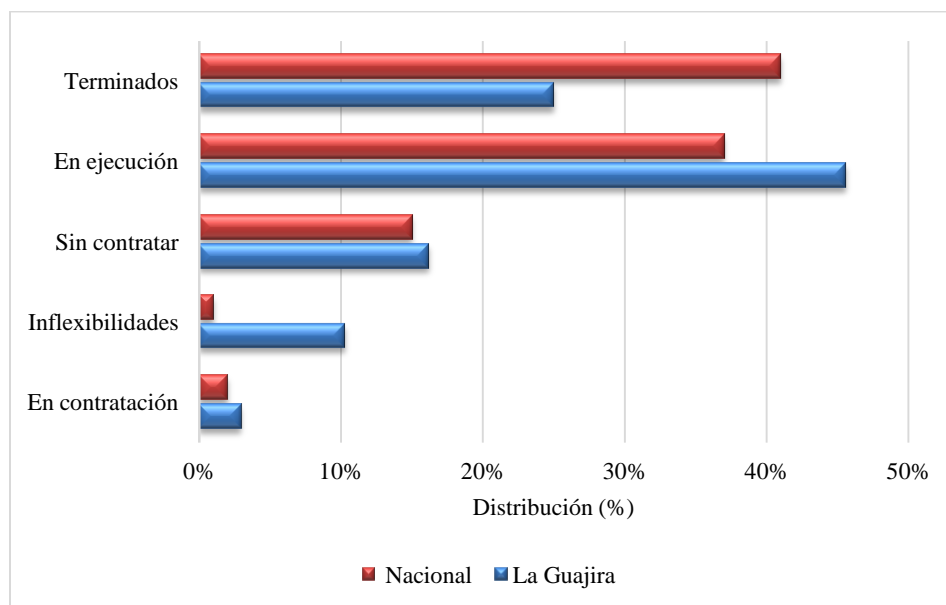
Fuente: Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 del 2015.

De acuerdo con el reporte de avance del SGR para el departamento de la Guajira, de los 68 proyectos aprobados entre 2012 y septiembre de 2015, 17, es decir, un 25%, estaban terminados, y 31, o un 46%; se encontraban en ejecución; adicionalmente, 11 estaban sin contratar, 2 contratados sin acta de inicio y 7 correspondían a inflexibilidades. Los resultados de proyectos terminados para el departamento se presentan en la Gráfica 56 y

⁵⁷ Las inflexibilidades están establecidas en el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012 que señala la destinación de recursos para atender el pago de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011. Así mismo, el Decreto 1949 en su artículo 2 reglamentó el pago el pago de los siguientes compromisos: 1. Obligaciones asumidas con el lleno de formalidades que el Estatuto Orgánico de Presupuesto, 2. El servicio de la deuda derivado de operaciones de crédito amparadas con regalías directas y compensaciones, y 3. Cumplimiento de acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero amparados con regalías directas y compensaciones.

muestran que a nivel nacional se había terminado un porcentaje muy superior de proyectos (41%) con recursos del SGR. Como contrapartida a lo anterior, en cuanto a proyectos en ejecución, el porcentaje nacional de 37% es inferior al 46% que registró el departamento.

Gráfica 56. Comparación de los avances en ejecución en el departamento de la Guajira y el total nacional 2012-2015



*Las inflexibilidades corresponden a aprobaciones de compromisos del anterior régimen de regalías.
Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 del 2015. Cálculos de los autores.

2. Proyectos aprobados con recursos asignados a los cinco municipios

a. Balance de aprobación de proyectos por municipios

Con base en la información suministrada por el Reporte de Avance de Ejecución del Recursos del SGR, se encuentra que durante el periodo comprendido entre enero de 2012 y septiembre 16 de 2015, se han aprobado un total de 142 proyectos por valor de \$247.167 millones, para los municipios de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia. El Cuadro 45 resume el número y valor de proyectos aprobados por municipio.

Cuadro 45. Proyectos de inversión aprobados por el SGR para los cinco municipios del área de influencia del Cerrejón 2012-2015

	Número de proyectos aprobados		Valor proyectos aprobados		Valor apropiado**	Relación valor aprobado/ apropiado (%)
	Cantidad	Participación (%)	Cantidad	Participación (%)		
Albania	12	8,5%	\$ 51.717	20,9%	\$ 88.401	58,5%
Barrancas	34	23,9%	\$ 46.360	18,8%	\$ 62.900	73,7%
Hatonuevo	18	12,7%	\$ 35.864	14,5%	\$ 42.056	85,3%
Maicao	25	17,6%	\$ 31.194	12,6%	\$ 31.345	99,5%
Uribia	53	37,3%	\$ 82.032	33,2%	\$ 98.051	83,7%
Total	142	100%	\$ 247.167	100%	\$ 322.753	76,6%

(*) Millones de pesos corrientes

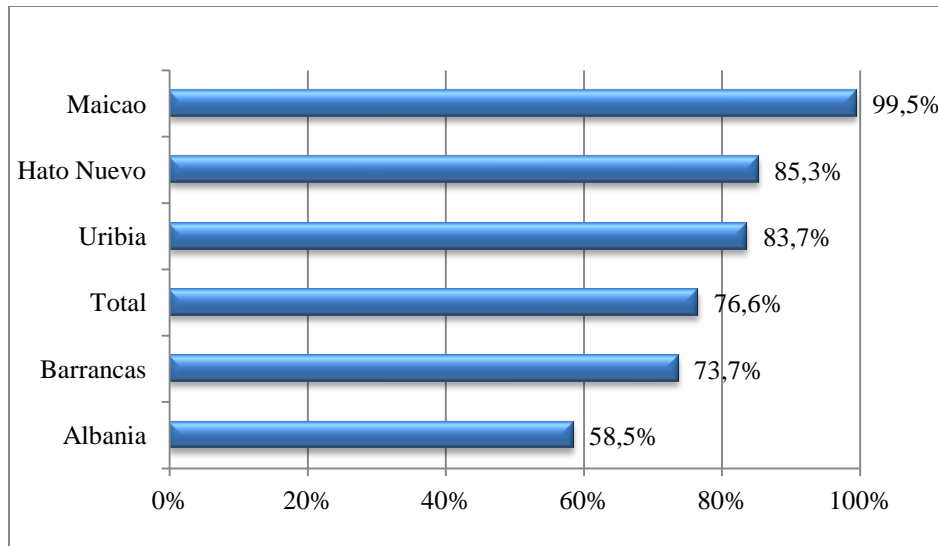
(**) Corresponde a las asignaciones presupuestales de los diferentes fondos. Incluye los ajustes de: Cierre presupuestal; Compensación, Aplazamiento y rendimientos financieros generados en las cuentas maestras autorizadas.

Fuente: SGR- SICODIS. Cálculos de los autores.

Entre los 5 municipios, Uribia ocupa el primer lugar con 53 proyectos aprobados por valor de \$ 82.032 millones. Albania ocupa el segundo lugar en términos de valor aprobado con \$ 51.717 millones, pero tiene el número más bajo de proyectos, lo cual indica un costo de sus proyectos relativamente más alto, comparado con los demás municipios de la región. Barrancas ocupa la tercera posición en valor con \$ 46.360 millones y 34 proyectos, seguidos por Hatonuevo con 18 proyectos y Maicao, con 25 proyectos, los que registran valores aprobados por \$35.864 millones y \$31.194 millones, respectivamente.

La última columna del Cuadro 45 presenta, en términos porcentuales, la relación entre los recursos apropiados en el presupuesto del SGR y el valor de los proyectos que finalmente son aprobados por los OCAD municipales. Los resultados de este indicador muestran que existen amplias diferencias en relación con la capacidad de los municipios para gestionar la aprobación efectiva de sus proyectos ante los OCAD del el SGR con aquellos recursos que les son apropiados, como se observa en la Gráfica 57.

Gráfica 57. Relación entre el valor aprobado y el valor apropiado para los municipios del área de influencia del Cerrejón 2012-2015(Porcentajes)



Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 del 2015. Cálculos de los autores.

El municipio con un mejor desempeño, según este indicador, es Maicao que fue el que relativamente recibió menos recursos de regalías entre los cinco municipios, pero que, no obstante, logró relativos comprometer el 99,5% de los recursos apropiados en proyectos aprobados. Le siguen en su orden los municipios de Hatonuevo y Uribia, con aprobaciones que superan el 80% de los recursos inicialmente asignados. Y por debajo del promedio se sitúan los municipios de Albania y Barrancas con los porcentajes de valor aprobado más bajos de 58.5% y 73.7%, respecto a sus apropiaciones, respectivamente. Ello sugiere que han enfrentado dificultades para gestionar adecuadamente la aprobación de sus proyectos ante los OCAD correspondientes. El caso de Albania es el más llamativo, dado que, en esta muestra de 5 municipios, ha sido el que más recursos se le han asignado y apropiado, pero resulta con la relación de aprobación más desfavorable.

b. Distribución de los proyectos aprobados por sector

El Cuadro 46 presenta la distribución, en número y valor, de los proyectos aprobados por sector para cada uno de los 5 municipios del área de influencia de la actividad minera de El Cerrejón.

Cuadro 46. Proyectos aprobados por sector y municipio 2012-2015

	Acumulado de proyectos aprobados en los cinco municipios 2012-2016											
	Suma municipios		Albania		Barrancas		Hatonuevo		Maicao		Uribia	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
Educación	24	\$ 42.816	1	\$ 8.737	6	\$ 4.517	1	\$ 932	6	\$ 8.760	10	\$ 19.870
Salud y protección social	11	\$ 16.871	2	\$ 10.238	3	\$ 2.279	1	\$ 1.300	1	\$ 599	4	\$ 2.455
Cultura, deporte y recreación	8	\$ 24.605	4	\$ 19.787	2	\$ 1.026	0	\$ 0	2	\$ 3.792	0	\$ 0
Agua potable y saneamiento básico	13	\$ 29.311	2	\$ 6.817	3	\$ 3.414	1	\$ 1.862	0	\$ 0	7	\$ 17.218
Transporte	19	\$ 52.094	0	\$ 0	5	\$ 14.538	2	\$ 14.080	6	\$ 12.086	6	\$ 11.390
Minas y energía	6	\$ 6.234	1	\$ 1.830	0	\$ 0	1	\$ 1.258	2	\$ 1.472	2	\$ 1.674
Inclusión social y reconciliación	20	\$ 22.353	1	\$ 2.000	6	\$ 3.893	4	\$ 2.832	3	\$ 1.082	6	\$ 12.546
Vivienda	8	\$ 17.770	0	\$ 0	0	\$ 0	3	\$ 8.474	3	\$ 3.049	2	\$ 6.247
Otros	28	\$ 12.487	1	\$ 4.306	7	\$ 2.483	3	\$ 1.582	2	\$ 358	15	\$ 3.758
Inflexibilidades	5	\$ 22.831	0	\$ 0	2	\$ 13.211	2	\$ 3.545	0	\$ 0	1	\$ 6.075
Total proyectos	142	\$ 247.372	12	\$ 53.715	34	\$ 45.361	18	\$ 35.865	25	\$ 31.198	53	\$ 81.233

Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 15 del 2015.

Los resultados agregados para todos los municipios indican una importante diversificación en el número de sectores beneficiados, que contrasta con las inversiones realizadas bajo el régimen anterior de regalías. En virtud de tal régimen, como se explicaba anteriormente, para poder invertir libremente las regalías municipales se requería cumplir coberturas mínimas dispuestas por la Ley 141 de 1994 y normas que la desarrollaron, relacionadas con educación, salud, agua y saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil. Y mientras las entidades municipales no alcanzaran coberturas mínimas en los sectores señalados tenían la obligación legal de asignar por lo menos el ochenta por ciento de sus participaciones para estos propósitos.⁵⁸ La implementación del nuevo sistema ha permitido diversificar las inversiones a aproximadamente 20 sectores.

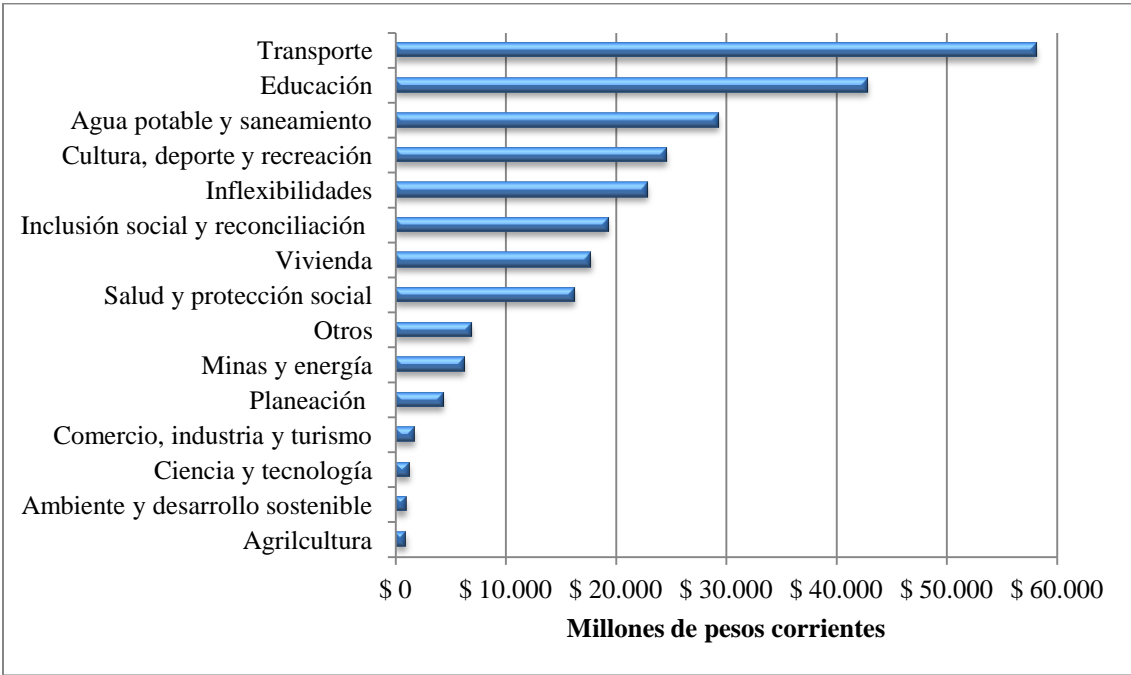
Acorde con la tendencia observada a nivel nacional, el sector más favorecido en las inversiones municipales ha sido el de transporte, al que se le han financiado 44 proyectos por valor de \$58.094 millones. No obstante, los sectores de inversión social correspondientes a educación, agua potable y saneamiento, y salud y protección social,

⁵⁸ En lo que respecta a la determinación de las coberturas mínimas, véase, por ejemplo, el Decreto 1447 de 2010. La Ley 141 rigió 20 años sin que ningún municipio lograra las 4 coberturas.

continúan marcando las prioridades de inversión de la región con un total de 47 proyectos aprobados por valor de \$ 89.000 millones, representativos del 36% de las inversiones de los cinco municipios. Uribia otorgó fuerte prioridad a los proyectos de educación y de agua potable y saneamiento básico durante los primeros cuatro años del SGR, como se observa en el Cuadro No. 45.

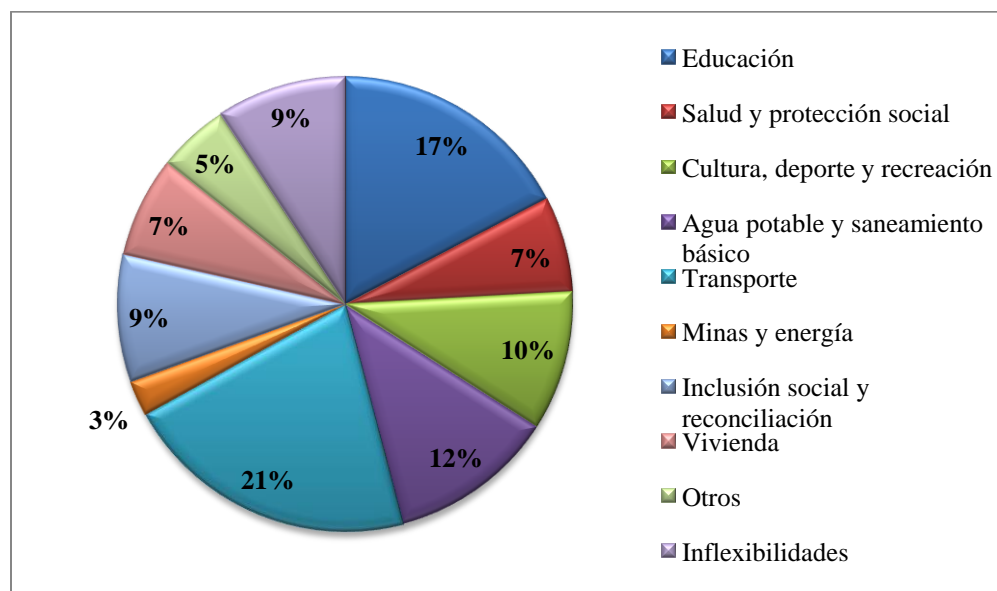
Los otros sectores de inversión social que sobresalen dentro de las nuevas prioridades de asignación de recursos del SGR de los cinco municipios son los correspondientes a cultura, recreación y deporte, el de inclusión social y reconciliación, y el de vivienda. Estos tres sectores registraron 36 proyectos aprobados por un valor de \$ 64.728 millones, representativos del 26% de la cartera de proyectos municipales aprobados. Finalmente, los sectores asociados con sectores productivos, la competitividad regional y la sostenibilidad ambiental son los que menos recursos de regalías han recibido. En efecto, en el extremo inferior se encuentran sectores como medio ambiente y agricultura, comercio, industria y turismo, y ciencia y tecnología. Las Gráficas 58 y 59 presentan la distribución de recursos por sector en valor y en términos porcentuales.

Gráfica 58. Valor de los proyectos aprobados por sector para los cinco municipios del área de influencia de El Cerrejón 2012-2015



Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 15 del 2015.

Gráfica 59. Distribución del valor de los proyectos aprobados para los cinco municipios 2012-2015



Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 del 2015. Cálculos de los autores.

c. Avances en la ejecución de los proyectos

De acuerdo con el reporte de avance del SGR, de los 142 proyectos aprobados entre 2012 y septiembre de 2015 para el conjunto de los cinco municipios, 68 estaban terminados, 51 en ejecución, 2 en proceso de contratación y 16 sin contratar. Los resultados para cada municipio se presentan en el Cuadro 47.

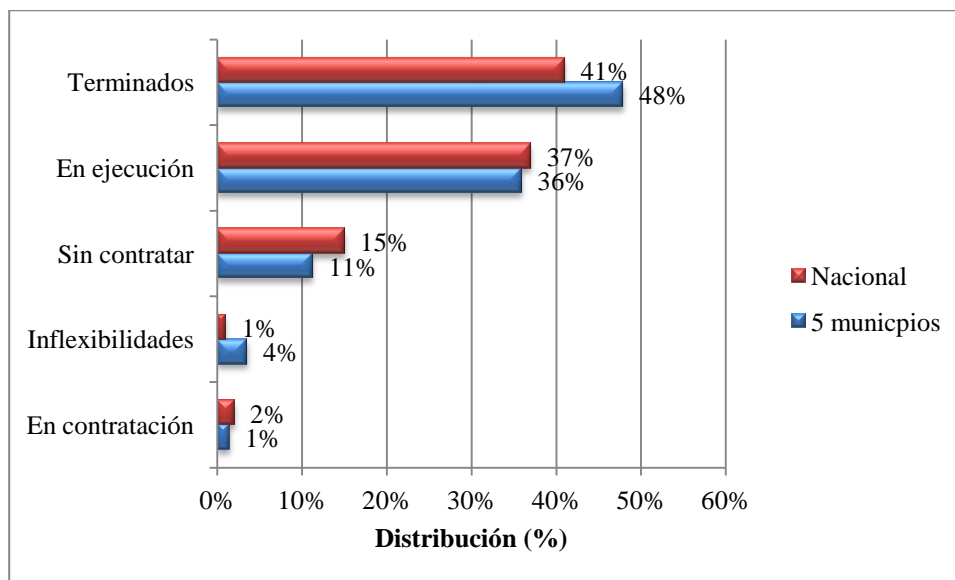
Cuadro 47. Estado de avance de los proyectos aprobados en los municipios del área de influencia de El Cerrejón 2012-2015

	ESTADO PROYECTOS APROBADOS (No. De proyectos)					Total municipios
	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	
Sin contratar	0	1	1	3	11	16
En contratación	2	0	0	0	0	2
En ejecución	4	12	7	11	17	51
Terminados	5	19	9	11	24	68
Inflexibilidades	1	2	1	0	1	5
Total proyectos aprobados	12	34	18	25	53	142

Fuente: Reporte de Avance Ejecución SGR – septiembre 16 de 2015.

Se destaca que, a septiembre de 2015, el 84% de los proyectos municipales habían sido terminados o se encontraban en ejecución. Este porcentaje es más favorable que el observado para los proyectos de regalías a nivel nacional y a nivel departamental en cuanto a proyectos terminados. En efecto, en la Gráfica 60 se aprecia que los 5 municipios habían terminado el 48% de los proyectos, que se compara con el 41% del total nacional. Y en cuanto a proyectos en ejecución, el porcentaje es similar al nacional. En este caso, los cinco municipios tenían en ejecución el 36% de sus proyectos, que se compara con el 37% del total nacional. Finalmente, los proyectos sin contratar (11%), en su mayoría en el municipio de Uribia, se comparan con el 15 % para todo el país.

Gráfica 60. Comparación de los avances en ejecución en los municipios del área de influencia del Cerrejón y el total nacional 2012-2015



Fuente: Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 de 2015. Cálculos de los autores.

ANEXO 1: PRESUPUESTOS SGR APROBADOS

PARA EL DEPARTAMENTO, MUNICIPIOS Y

TOTALES NACIONALES

	Total acumulado 2012 (millones de pesos)								
	Departamento La Guajira	Gobernación	Municipios*	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	Total Nacional
INVERSION	\$ 411.806	\$ 273.934	\$ 96.848	\$ 27.225	\$ 18.718	\$ 14.987	\$ 8.064	\$ 27.855	\$ 6.940.348
Asignaciones Directas	\$ 256.349	\$ 149.788	\$ 83.085	\$ 26.329	\$ 17.563	\$ 14.192	\$ 2.749	\$ 22.252	\$ 3.336.589
FDR	\$ 25.370	\$ 25.370	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 910.653
FCR	\$ 84.528	\$ 53.217	\$ 13.763	\$ 896	\$ 1.155	\$ 795	\$ 5.314	\$ 5.603	\$ 1.676.839
FCTeI	\$ 45.559	\$ 45.559	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 1.016.266
AHORRO	\$ 180.121	\$ 168.848	\$ 4.770	\$ 605	\$ 624	\$ 564	\$ 1.322	\$ 1.655	\$ 3.048.799
FONPET	\$ 35.930	\$ 24.656	\$ 4.770	\$ 605	\$ 624	\$ 564	\$ 1.322	\$ 1.655	\$ 1.016.266
FAE	\$ 144.191	\$ 144.191	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.032.533
OTROS	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 478.869
TOTAL SGR	\$ 591.927	\$ 442.781	\$ 101.619	\$ 27.830	\$ 19.342	\$ 15.551	\$ 9.385	\$ 29.510	\$ 10.468.016

Fuente: SGR- SICODIS (Consultado en Noviembre de 2015). Cálculos de los autores.

	Total acumulado 2013-2014 (millones de pesos)								
	Departamento La Guajira	Gobernación	Municipios*	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	Total Nacional
INVERSION	\$ 628.757	\$ 449.675	\$ 109.140	\$ 32.110	\$ 15.156	\$ 10.589	\$ 15.160	\$ 36.126	\$ 11.620.633
Asignaciones Directas	\$ 263.718	\$ 158.430	\$ 76.838	\$ 30.029	\$ 12.461	\$ 8.693	\$ 2.843	\$ 22.812	\$ 3.588.618
FDR	\$ 93.582	\$ 93.582	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.557.798
FCR	\$ 196.838	\$ 123.044	\$ 32.302	\$ 2.081	\$ 2.695	\$ 1.896	\$ 12.317	\$ 13.313	\$ 3.837.387
FCTeI	\$ 74.619	\$ 74.619	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 1.636.831
AHORRO	\$ 218.860	\$ 202.177	\$ 7.060	\$ 892	\$ 921	\$ 840	\$ 1.946	\$ 2.461	\$ 4.747.216
FONPET	\$ 59.907	\$ 43.224	\$ 7.060	\$ 892	\$ 921	\$ 840	\$ 1.946	\$ 2.461	\$ 1.636.831
FAE	\$ 158.953	\$ 158.953	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.110.385
OTROS	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 952.403
TOTAL SGR	\$ 847.617	\$ 651.852	\$ 116.200	\$ 33.002	\$ 16.077	\$ 11.428	\$ 17.106	\$ 38.587	\$ 17.320.252

Fuente: SGR- SICODIS (Consultado en Noviembre de 2015). Cálculos de los autores.

	Total acumulado 2015-2016 (millones de pesos)								
	Departamento La Guajira	Gobernación	Municipios*	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	Total Nacional
INVERSION	\$ 507.588	\$ 376.659	\$ 70.567	\$ 25.446	\$ 10.517	\$ 21.004	\$ 3.262	\$ 10.337	\$ 11.021.444
Asignaciones Directas	\$ 83.645	\$ 42.428	\$ 36.696	\$ 15.661	\$ 7.047	\$ 4.631	\$ 1.588	\$ 7.769	\$ 1.874.102
FDR	\$ 112.128	\$ 112.128	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.998.563
FCR	\$ 235.031	\$ 145.318	\$ 33.871	\$ 9.786	\$ 3.470	\$ 16.374	\$ 1.674	\$ 2.568	\$ 4.497.845
FCTeI	\$ 76.784	\$ 76.784	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 1.650.934
AHORRO	\$ 236.137	\$ 69.414	\$ 6.489	\$ 815	\$ 844	\$ 779	\$ 1.775	\$ 2.277	\$ 5.487.898
FONPET	\$ 62.599	\$ 14.774	\$ 6.489	\$ 815	\$ 844	\$ 779	\$ 1.775	\$ 2.277	\$ 1.650.934
FAE	\$ 173.538	\$ 54.641	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.836.964
OTROS	\$ 48.081	\$ 28.643	\$ 15.488	\$ 6.141	\$ 2.703	\$ 1.960	\$ 553	\$ 4.131	\$ 1.714.685
TOTAL SGR	\$ 791.806	\$ 474.716	\$ 92.544	\$ 32.402	\$ 14.063	\$ 23.743	\$ 5.590	\$ 16.746	\$ 18.224.027

Fuente: SGR- SICODIS (Consultado en Noviembre de 2015). Cálculos de los autores

II. LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

A. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA GUAJIRA

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, se constituyeron en la principal agenda global del desarrollo al haberse propuesto reducir, para el 2015, por lo menos a la mitad la pobreza, sus causas y manifestaciones. Ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores fueron acordadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo en la Cumbre del Milenio de septiembre 2000, con miras a focalizar esfuerzos y recursos para ayudar a las poblaciones más pobres y vulnerables a salir de la trampa de la pobreza causada por la morbilidad, la nutrición deficiente, el bajo nivel de instrucción, el acceso limitado al agua salubre, la incidencia de las enfermedades y el deterioro ambiental.⁵⁹

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron una nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, promover el desarrollo inclusivo y hacer frente al cambio climático. Los nuevos Objetivos Mundiales y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas. Los nuevos ODS, orientarán la política de desarrollo y financiamiento internacional y nacional durante los próximos 15 años, comenzando con el mantenimiento de la promesa histórica de erradicar la pobreza extrema.⁶⁰

⁵⁹ PNUD, “Objetivos del Milenio, Qué son los ODM?”. Los ocho objetivos establecidos fueron: 1) erradicar la pobreza y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 7) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. <http://www.pnud.org.co>.

⁶⁰ Se trazan en esta ocasión 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con temas como pobreza y desigualdad en y entre países; cambio climático y desarrollo sostenible, gobernabilidad democrática y construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas; y crecimiento inclusivo. Cada uno de los

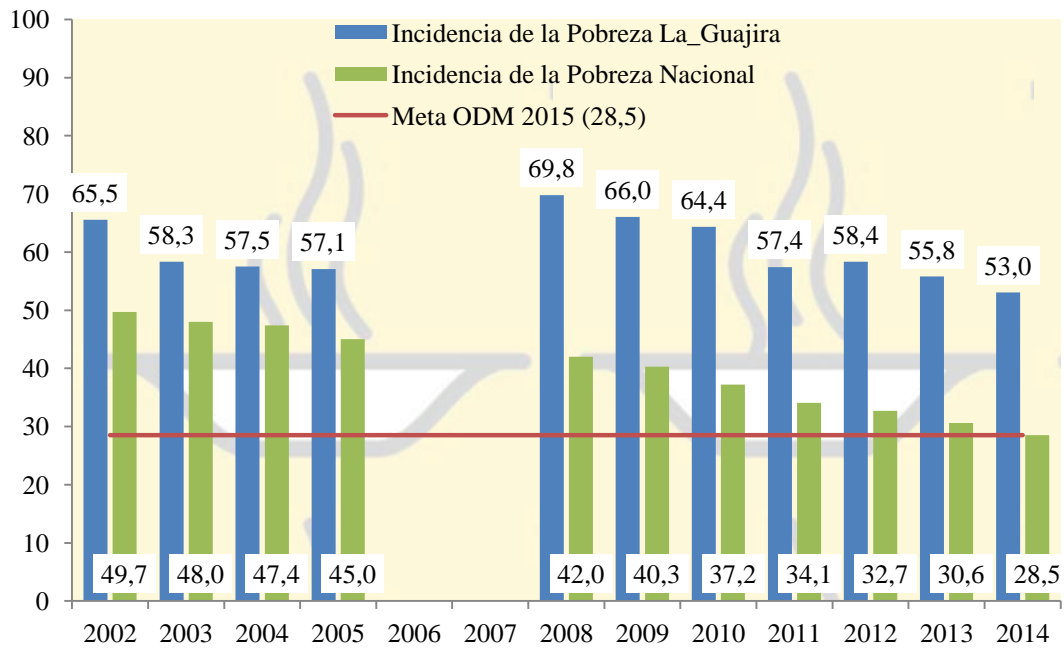
El Cerrejón, a través de la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, publicó en junio de 2010 una completa evaluación sobre el estado de avance de las metas del milenio para Departamento de La Guajira frente a las ODM.⁶¹ Entre las conclusiones de dicha investigación, se señala que La Guajira, pese a los esfuerzos y avances de los últimos años, presentaba retrasos respecto al resto del país en diversas áreas del primer objetivo de lucha contra la pobreza extrema. Se examinaron indicadores, tales como, la baja cobertura de servicios de agua alcantarillado, viviendas precarias y situaciones de desnutrición y deficiencia alimentaria en el departamento. En educación se identificaron unas coberturas de educación básica, secundaria y media, todavía distantes de las metas de desarrollo trazadas; y una calidad de la educación baja en comparación con el promedio nacional. En contraste, el departamento se encontraba relativamente cerca del cumplimiento de otros objetivos como la equidad de género y en la lucha contra enfermedades como el dengue y la malaria.

Estando al final del período fijado para el cumplimiento de los ODM y en el umbral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, se muestran a continuación algunos de los indicadores que ilustran a la fecha los rezagos aún existentes en el departamento de la Guajira y la magnitud de los retos pendientes. De acuerdo con los indicadores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la meta de meta de 28,5% de pobreza se alcanzó a nivel nacional, y en La Guajira se ubicó en 53.0%, a pesar de la notoria reducción desde 69.8% en 2008 (Gráfica 61).

objetivos tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

⁶¹ Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, (2010), “El Departamento de La Guajira frente a los objetivos de desarrollo del milenio”. Junio de 2010. www.fundacionescerrejon.or

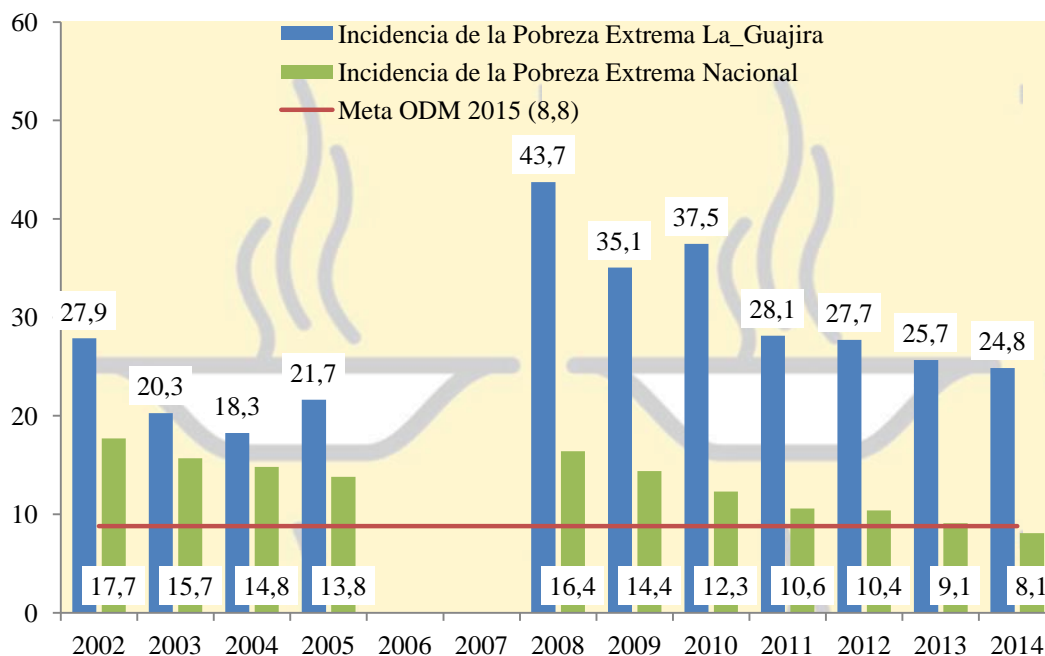
Gráfica 61. Incidencia comparada de la pobreza en La Guajira y en Colombia a la luz de las metas ODM



Fuente: PNUD

Lo anterior significa que para una población de 930.137 habitantes del departamento en el año 2014, un total de 493 mil personas (53% de la población) se encontraba en condiciones de pobreza. Y en cuanto a las metas de pobreza extrema, la meta ODM de 8.8% también fue alcanzada por el país, pero La Guajira registró un preocupante atraso relativo con un porcentaje 24.8%, a pesar de la disminución continuada de este indicador desde 2010, cuando era el 37.5% (Gráfica 62). De esta manera, dentro de la población pobre del departamento, 231 mil personas vivían en condiciones de extrema pobreza. Estos indicadores solo fueron peores en Cauca y en Chocó.

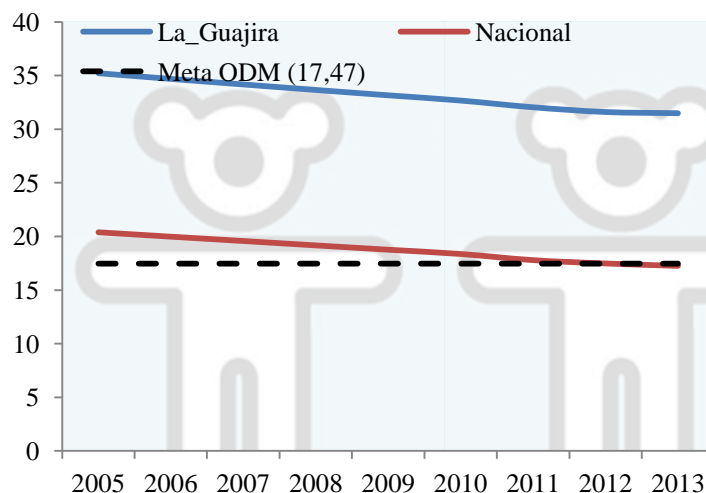
Gráfica 62. Incidencia comparada de la pobreza extrema en La Guajira y en Colombia a la luz de las metas ODM



Fuente: PNUD

En relación con las defunciones de niños menores de un año, Colombia registró 181 casos en 2013, de los cuales un 57,0% ocurrieron en zonas rurales y 37,0% pertenecían a comunidades indígenas. La Guajira fue el departamento con mayor mortalidad de menores de un año por desnutrición. A pesar de la mejora observada en este indicador desde 2005, este departamento registró una tasa de 31.5 defunciones por cada 1000 niños nacidos vivos, en contraste con 17,2 a nivel nacional (Gráfica 63).

Gráfica 63. Tasa mortalidad infantil: defunciones menores de 1 año



Fuente: PNUD

En materia de educación, el más reciente Informe Departamental de Competitividad 2015 que posiciona a 25 regiones (24 departamentos y la ciudad de Bogotá D.C.) con base en variables como la educación, muestra que la Guajira ocupa este año uno de los últimos lugares en la mayoría de las variables estudiadas. En calidad de la educación básica y media ocupó la última posición, para cuya medición se utilizaron variables como puntaje en Pruebas Saber 11 y Saber 5 (lenguaje, matemáticas y ciencias), espacio en aulas educativas oficiales, calidad de docentes en colegios oficiales, brecha entre colegios públicos y privados, y relación entre estudiantes y docentes. Y en educación superior La Guajira ocupó la posición 24 en cobertura; y 20 en calidad.⁶²





En cuanto a infraestructura y cobertura de servicios públicos básicos se observan también rezagos importantes en el informe de competitividad. Por ejemplo, en cobertura de acueducto, La Guajira está en la posición 23 entre 25; en cobertura de energía eléctrica se ubica de 23; en red vial primaria pavimentada por cada 100.000 habitantes, en la posición 18; en porcentaje de vías pavimentadas en buen estado, de 19; en costo de transporte

⁶² Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario, (2015) “Índice Departamental de Competitividad 2015”. www.compitem.com.co

terrestre al mercado interno, en la posición 25; en la población conectada por vía aérea, en la 24; y en penetración de internet banda ancha fija, en la 24.⁶³

Los ODS constituirán una guía metodológica importante para los próximos gobiernos departamentales y municipales y en su implementación serán fundamentales los esfuerzos coordinados que se adelanten con el gobierno nacional, sector privado y sociedad civil desde la etapa de preparación de los planes territoriales de desarrollo que regirán para el período 2016-2019. Cabe observar que los 17 ODS no son otra cosa que seis conocidas prioridades del desarrollo económico y social, tal como se describe en el Cuadro 48.

Cuadro 48. Sistematización de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 de las Naciones Unidas

METAS DE LA POLITICA DE DESARROLLO	RELACIÓN DE LAS METAS CON CADA UNO DE LOS 17 ODS				
POBREZA RURAL Y URBANA	1 FIN DE LA POBREZA 	2 HAMBRE CERO 	3 SALUD Y BIENESTAR 	4 EDUCACIÓN DE CALIDAD 	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES 
DESARROLLO ECONÓMICO E INNOVACIÓN	7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE 	8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO 	9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA 	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES 	
MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO 	13 ACCIÓN POR EL CLIMA 	14 VIDA SUBMARINA 	15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES 	
PAZ E INSTITUCIONES EFICACES E INCLUSIVAS	16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS 	17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS 			
DESIGUALDAD	5 IGUALDAD DE GÉNERO 	10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES 			

Fuente: PNUD y autores.

⁶³ Ibid. Pg. 75.

B. HERRAMIENTAS JURIDICO INSTITUCIONALES PARA APOYAR EL DESARROLLO DE LA GUAJIRA Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN 2016-2019

1. Aprovechamiento de algunos mecanismos del nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018: Ley 1753 de 2015.

a. Viabilidad de estructurar proyectos entre la Nación y La Guajira bajo los Contratos Plan

El Contrato Plan que se enmarca inicialmente en las leyes 1450 y 1454 de 2011 Decreto 819 de 2012, tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo. Bajo este esquema, las entidades u organismos del nivel nacional y las CAR, pueden suscribir Contratos Plan con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos Territoriales. Este mecanismo tiene la ventaja de ayudar a la identificación de temas estratégicos para el desarrollo regional con el beneficio de imprimir coherencia entre las prioridades estratégicas del Gobierno Nacional con las políticas regionales y locales. En su implementación concertada de programas y proyectos de inversión, los Contratos Plan coadyuvan a la prestación de servicios públicos y el ejercicio de algunas competencias de manera conjunta en los territorios.

El Contrato-Plan no es una nueva fuente de financiación para proyectos de inversión. Así, en el proceso de identificación de las prioridades estratégicas de desarrollo regional, cada nivel de gobierno identifica sus posibles fuentes de financiación, conduciendo a un ejercicio de articulación de recursos donde todos los actores involucrados deben comprometerse con un aporte en la medida de sus posibilidades. El Conpes 3822 hizo un balance de los avances del mecanismo desde 2012 y precisó que las fuentes principales para el financiamiento de los Contratos Plan incluyen recursos propios de las entidades territoriales, del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías, y del Sistema General de Participaciones. Así mismo, indicó que se daría especial énfasis a la

consecución de recursos del sector privado. Aprobó, igualmente, la creación de una bolsa común para la financiación de Contratos Plan para las regiones⁶⁴.

En cuanto a los arreglos institucionales para la gestión de estos contratos, el Conpes 3822 incluyó, además de las instancias públicas responsables, la posibilidad que el sector privado, representantes de la cooperación internacional y otros actores, en los casos en que logren materializarse aportes, participarán en las instancias técnicas y directivas que corresponda.

Al aprobarse la reciente Ley 1753 de junio de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, se adoptaron disposiciones concernientes a los Contratos Plan:

Artículo 198°, Contratos Plan. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

"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 éstas 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".

⁶⁴ Desde 2012, se iniciaron siete pilotos de Contratos Plan en nueve departamentos del país que involucraron 272 municipios: Antioquia, Córdoba y Chocó (Atrato - Gran Darién), Boyacá, Nariño, Sur del Tolima, Norte del Cauca, Arauca y Santander. La experiencia piloto confirmó el potencial del instrumento para fortalecer la descentralización, mejorar la planeación orientada a resultados y la gestión del desarrollo regional. No obstante, los pilotos también evidenciaron importantes oportunidades de mejora en aspectos como alcance y focalización, orientación estratégica de la inversión, estructuración de proyectos, incentivos, verificación de compromisos, control y transparencia, procedimientos y reglas de operación, entre otros. El Conpes 3822 se dirigió a fortalecer este instrumento. Ver Conpes 3822 (2014, “*Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión*”. Bogotá, diciembre de 2014

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 concurran 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 concurran 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 concurran con sus recursos propios y obtengan los mejores resultados en el desarrollo y ejecución de los Contratos Plan”.

b. Desarrollo de proyectos en ciencia, tecnología y competitividad

En la ley 1753 de 2015 se incluyen también instrumentos para el desarrollo de programas y proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación. Por un lado, el artículo 7 establece la posibilidad de estructurar planes y acuerdos estratégicos departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación, a los cuales se ajustarán los proyectos que se presentarán al

Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. Dicho artículo abre también la posibilidad de que otros actores de Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, que incluye al sector productivo, puedan participar en el desarrollo de estos planes y acuerdos.⁶⁵

La anterior planeación estratégica se haría con un enfoque de competitividad en el contexto del nuevo “**Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación**” creado en el artículo 186 de la Ley 1753, el cual unifica el actual Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación, en los siguientes términos:

“Artículo 186°. Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y Comisiones Regionales de Competitividad. Intégrese el Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

En el marco de ese Sistema, las distintas **instancias departamentales que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación**, tales como los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI), Comités Universidad-Empresa-Estado, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad y las demás que sean promovidas por el Gobierno Nacional, **deberán integrarse a las Comisiones Regionales de Competitividad en cada departamento**, con el propósito de articular sus agendas de trabajo. Corresponderá a cada Comisión Regional de Competitividad ajustar su estructura de manera que garantice la participación de estas instancias. Las Comisiones serán la única instancia de interlocución con el Gobierno Nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización, articulación y funcionamiento de ese Sistema”.

Finalmente, la Ley del Plan de Desarrollo en su artículo 12 establece la posibilidad de desarrollar una estrategia para la promoción de Parques Científicos, Tecnológicos y de

⁶⁵ El 28 de septiembre de 2015 se suscribió entre Colciencias y la gobernación del departamento de La Guajira el primer “Plan y Acuerdo Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación”, focalizado en los sectores agropecuario y agroindustrial, medio ambiente, turismo, energías renovables, recursos del océano e hidrobiológico y logística. El acuerdo tiene una vigencia de cinco años y debe ser refrendado por la administración entrante.

Innovación (PCTI), entendidos como zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la competitividad regional. Estos parques y sus proyectos podrán tener el soporte del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. Se establece, igualmente, que en los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial se podrán determinar los terrenos destinados a la localización de Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación (PCTI) en suelo urbano, de expansión urbana y rural.

c. Fortalecimiento de capacidades de generación y gestión de proyectos de inversión

Algunas disposiciones de la Ley 1753 destacan la importancia del apoyo al fortalecimiento de capacidades de estructuración de proyectos de inversión del orden nacional y territorial. Al respecto, el artículo 51 de esta ley amplía lo establecido inicialmente en la Ley 1450 de 2011 (artículo 51), y permite que la Nación y sus entidades descentralizadas asignen recursos para financiar estudios de identificación, pre-inversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico, del orden nacional y territorial necesarios para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo. Estos podrán ser canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional definidas por el Departamento Nacional de Planeación, de reconocida capacidad técnica, administrativa y operativa.

Igualmente, el artículo 179 de la ley 1753 define lo siguiente en cuanto a la asignación de recursos de regalías al diseño de proyectos de inversión:

Artículo 197°. Destinación de recursos del Sistema General de Regalías para la estructuración de proyectos. Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, a petición de los entes territoriales podrán destinarse a reconocer los costos derivados de la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos por parte de entidades financieras del orden nacional con participación estatal. Para el caso de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, dicho reconocimiento procederá también para las instituciones de educación superior, debidamente acreditadas institucionalmente en los términos del artículo 53° de la Ley 30 de 1992 o la norma que la modifique, aclare,

adicione o sustituya, y de acuerdo con los criterios que establezca el Gobierno Nacional.

Las entidades territoriales deberán presentar ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión los soportes que acrediten los costos de la estructuración de los proyectos, integrados a los costos de inversión del proyecto. Una vez aprobado el proyecto y apropiados los recursos, las entidades territoriales deberán transferir a la entidad estructuradora el reconocimiento correspondiente, quien deberá reinvertirlo en la estructuración de otros nuevos proyectos, en beneficio de las regiones, a financiarse con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

También, se destaca en la nueva ley del Plan la posibilidad que sea el propio gobierno, a través del DNP el que presente a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) proyectos de impacto regional, en beneficio del desarrollo de las regiones en los que concurren distintas fuentes de financiación públicas o privadas y con cargo a las asignaciones de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del Sistema General de Regalías. Estos proyectos, señala el artículo 196, en todos los casos deberán cumplir con los criterios de selección, evaluación, viabilidad, priorización y aprobación que establezca el sistema de evaluación basado en puntajes de que trata el artículo 40° de la Ley 1744 de 2014.

d. Ajustes en el mecanismo de asociaciones público privadas

La ley del Plan incorpora algunas disposiciones para precisar y facilitar la operación del mecanismo de las asociaciones público privadas. En el artículo 37 se amplía, por ejemplo, lo referente a las retribuciones o derechos al recaudo de recursos públicos u otra retribución por la explotación económica del proyecto de asociación público privada. También, para el caso de iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos se modificó el artículo 17° de la Ley 1508 de 2012, con lo cual, en adelante los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, podrán ser hasta del 30% (antes hasta el 20%) del presupuesto estimado de inversión del proyecto, salvo para proyectos de infraestructura vial de carreteras donde dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto de inversión.

e. Recursos para el financiamiento de la infraestructura educativa

La Ley 1744 de 2014 crea en su artículo 59 el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Pre-escolar, básica y media, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional sin personería jurídica, el cual será primordial fundamental para la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Los recursos del Fondo provendrán de las asignaciones del Ministerio de Educación (artículo 11° de la Ley 21 de 1982); partidas del presupuesto en el marco fiscal de mediano plazo, y rendimientos financieros. Adicionalmente, la ley determina que los proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo, podrán contar con recursos provenientes del SGR en los casos en que el OCAD designe al Ministerio de Educación Nacional como ejecutor de los mismos; recursos de cooperación internacional o cooperación de privados que se gestionen; aportes de los Departamentos, Distritos y Municipios; participación del sector privado mediante proyectos de Asociaciones Público Privadas, y determinados excedentes de los recursos del SGP en Educación de las entidades territoriales.

En caso de que un proyecto priorizado por la Junta Administradora de este Fondo involucre, entre otros, recursos privados, se podrán constituir patrimonios autónomos que se registrarán por normas de derecho privado en donde podrán confluir todas las fuentes de recursos con las que cuenten los proyectos.

2. Posibles mecanismos tributarios que contribuirían a financiar la inversión social en departamentos como La Guajira

Con la finalidad de complementar y mejorar la eficiencia de la inversión pública al permitir que la empresa privada contribuya directamente a la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos locales mediante el adelanto del pago de su impuesto a la renta, se ha venido implementando con éxito en el Perú un mecanismo de inversión pública denominado “**Obras por Impuestos**”. Esta sección presenta un breve resumen de los alcances de este instrumento legal que ha permitido, desde su creación en 2008⁶⁶, que gobiernos regionales y locales hayan adjudicado a empresas privadas, el desarrollo de

⁶⁶ Ley N°. 29230 de 2008 del Congreso de la República del Perú. Esta Ley ha sido ampliada modificada por otras leyes y Decretos Supremos.

estudios y la ejecución eficiente de 159 proyectos de inversión pública local de cobertura básica -agua potable, saneamiento, caminos, puentes, escuelas y centros de salud, entre otras- por más de US\$ 445 millones en beneficio de alrededor de 9 millones de peruanos.⁶⁷ Se incluyen, igualmente, algunas consideraciones sobre su posible implementación y adaptación en el régimen legal colombiano.

La operación del mecanismo legal en el Perú se basa, en esencia, en permitir que el impuesto a la renta de las empresas pueda ser invertido, hasta en un 50%, directamente por la empresa que lo tributa en obra pública de infraestructura local, de tal manera que la empresa privada financia el costo de una obra de infraestructura pública -y de ser requerido su mantenimiento y equipamiento-, y el gobierno sub-nacional (regional o municipal e incluso universidades públicas) lo paga a partir del siguiente año, una vez terminada y entregada la obra.

El financiamiento del privado se concreta mediante el canje del impuesto a la renta que debe pagar en el siguiente año fiscal a la Superintendencia Nacional de Tributos (SUNAT) a través de la emisión de un Certificado de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) que le otorga el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú por el monto exacto de su inversión. Esta se convierte en la constancia ante la SUNAT de que se pagó el impuesto a través del mecanismo de Obras por Impuestos.⁶⁸

Una vez reconocida la inversión a la empresa privada como pago del impuesto, el MEF toma los recursos de las cuentas que cada región y municipio tiene como asignación del canon y sobre canon minero, petrolero, gasífero y otras regalías mineras, reconociéndola como ejecución de inversión de ese recurso en infraestructura pública regional o local.

Las evaluaciones de las obras por impuestos destacan los incentivos para que el privado pase de ser un agente pasivo a convertirse en un aliado del Estado en las acciones de

⁶⁷ Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Proinversión (2015), “Obras por Impuestos: Historias emblemáticas de desarrollo y progreso”. Lima, Perú 2015

⁶⁸ Llorente y Cuenca (2014), “*Obras por Impuestos Made in Peru: El poder de los tributos sobre la inversión pública y la reputación*”. Lima, septiembre 2014

inversión social local. No sólo se permite a la empresa asumir la construcción y mantenimiento de la infraestructura, sino que se abre la posibilidad de tener iniciativa en la elección del proyecto que se va a ejecutar siempre con el acuerdo explícito y formal de la autoridad local y su Consejo Regional o Local. Adicionalmente, el privado puede encargarse del desarrollo de los perfiles y estudios definitivos (que deben ser evaluados y aprobados por el Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP) que dará paso al proceso constructivo. El financiamiento del privado en esta fase de pre-inversión, también es reconocido como pago del impuesto a la renta en el mecanismo. Con la operación del esquema, se ha pasado de plazos que fluctúan entre 6 y 18 meses para tener, por ejemplo, una escuela o un hospital operando, respectivamente, en el mecanismo de Obras por Impuestos, versus plazos de 4 o 6 seis años en el esquema de contratación pública tradicional.⁶⁹

Al ser una modalidad de inversión pública, la contratación y ejecución de obras en el marco de este mecanismo están sujetas a los controles y filtros del Estado, para un uso eficiente de los recursos públicos. En ese sentido, se someten a los lineamientos de formulación, aprobación, ejecución y control que determina el Estado en el marco de las leyes sobre gasto público. La calidad de la ejecución está garantizada por los controles institucionales del Ministerio de Economía y Finanzas, gobiernos regionales, gobiernos locales, la Contraloría General de la República, entre otras entidades.

El proceso para la empresa y el Estado puede resumirse en los siguientes pasos:⁷⁰

i. Identificación del proyecto de interés

La empresa y el gobierno sub-nacional (Gobierno Regional, Municipio o Universidad Pública) identifican un proyecto de infraestructura de necesidad social local. Una opción es escogerlos del Banco de Proyectos público, y otra, autorizada por la ley, es que la empresa privada tenga iniciativa, para lo cual debe ponerse de acuerdo con la autoridad local sobre la prioridad de la misma. Si es así, la empresa privada elabora el perfil del proyecto y los estudios necesarios para que pueda ser

⁶⁹ Ibid. Pg. 4.

⁷⁰ Ibid.

evaluado por el SNIP y declarado viable. Pero la priorización inicial de la autoridad local no será suficiente, ya que se requiere que el Consejo Regional o Municipal valide y apruebe formalmente la obra.

En esta etapa debe producirse también un “informe previo” que se presenta ante Contraloría General de la República, junto con las bases del proceso de licitación. El informe previo debe contener la evaluación económica y social del proyecto, el sustento de su viabilidad, la situación de los terrenos para la construcción de la obra, y la demostración de un flujo financiero que permitirá mantener la obra en el largo plazo. La Contraloría se pronuncia a título de control previo, preventivo y facilitador; sin perjuicio del control posterior. Con este informe aprobado y las bases revisadas, el municipio o Gobierno Regional puede convocar a un proceso de licitación que también es simplificado y que puede llegar hasta la adjudicación directa con la sola manifestación de la empresa.

ii. Formalización de la alianza público privada

La autoridad local o regional y la empresa privada firman un contrato o convenio en el que se establecen los compromisos de ambas partes, el cronograma para la ejecución de la obra y los montos de inversión comprometidos para construcción y si es el caso, también para el mantenimiento. Sobre esta base la empresa privada inicia la etapa de formulación de los estudios definitivos para la construcción de la obra.

iii. Ejecución, supervisión y entrega de la obra

La empresa privada se encarga de todo el proceso constructivo, subcontratando esta tarea en una empresa constructora, si la construcción no está dentro de su objeto social. Cuando la obra está lista, el privado la transfiere al municipio o al Gobierno Regional en un acta de liquidación. A su vez, la entidad sub-nacional emite a través de la supervisión, que debió contratarse para todo el proceso, un acta de conformidad que va al MEF.

iv. Emisión del Certificado de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL)

El MEF verifica en SUNAT que la empresa pueda canjear el monto invertido del total de su impuesto a la renta y en un plazo que no supera los tres días calendario le emite el Certificado de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) que es la constancia de la inversión. El CIPRL es negociable y puede ser emitido de una sola vez por el 100% de la inversión (si ésta es pequeña) o en certificados parciales, si la obra supera los 6 meses de ejecución. Por su parte, el MEF -en una operación contable- descuenta de los fondos del canon del municipio o Región que corresponde por el monto de la inversión registrándolo como ejecución presupuestal.

La adopción o adaptación de un régimen tributario selectivo de fomento a la inversión social territorial como el descrito, que no es otra cosa que una modalidad de asociación público privada del orden territorial, y tendría que ser evaluada y ajustada de acuerdo con el marco constitucional y legal existente en Colombia. En primera instancia, debe señalarse que en un contexto de altos requerimientos de inversión social eficiente y transparente a nivel territorial en los próximos años, sería de interés, dentro de las posibilidades fiscales territoriales, que la ley estableciera las condiciones y requisitos para que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financiara y/o ejecutara proyectos públicos elegidos por los gobiernos departamentales o municipales (como redes de agua y saneamiento, vías locales, centros de salud, infraestructura educativa, etc.) para que luego, con cargo a su impuesto a la renta, la empresa pudiera recuperar el monto total o un porcentaje de la inversión. El impuesto se paga efectivamente por las empresas, pero a través de la ejecución de un proyecto de obra pública en un municipio o departamento, sin que el gobierno regional, o universidad pública deban movilizar fondos públicos.

Ahora bien, el esquema financiero peruano está basado en que los recursos que finalmente financian estas obras provienen de recursos públicos que se asignan a las regiones. En efecto, como se ha dicho, bajo el esquema descrito los gobiernos regionales, locales y universidades públicas se financian hoy y empiezan a pagar al año siguiente de terminada la obra y hasta por diez años sin intereses **con cargo a sus recursos**, en este caso recursos del denominado canon, sobre-canon, regalías, rentas de aduana y participaciones. En Colombia tendrían que evaluarse las implicaciones constitucionales y legales de esta modalidad de

pago de la inversión, en la medida en que bajo el SGR hoy todos los recursos de regalías se asignan a fondos para inversión y ahorro, y no directamente a las entidades territoriales.

No obstante, cabe tener en cuenta que desde julio del 2013, la Ley peruana permite que las regiones que no reciben canon también puedan aprovechar el mecanismo utilizando los recursos que están asignados a los fondos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha creado. Es decir, en el caso de Colombia un análisis de este mecanismo requiere examinarse con cuáles recursos públicos podrían finalmente las entidades territoriales apoyar el financiamiento de un esquema fiscal de esta naturaleza.

Otros temas que correspondería estudiar se refieren a la secuencia a seguir para lograr el financiamiento de un proyecto de obras por impuestos y sus implicaciones en el régimen de contratación pública, sea porque la empresa privada elija un proyecto de la cartera priorizada de proyectos públicos, o porque propone un proyecto específico de interés para dicho gobierno local, este último tiene que llevar a cabo un proceso de selección contractual para elegir a la empresa privada que financiará y/o ejecutará la obra, al término del cual se suscribe un convenio para el inicio de la fase de inversión del proyecto. También sería necesario estudiar si dentro las competencias de la Contraloría General de la República sería viable el pronunciamiento previo que realiza en un país como Perú sobre la capacidad financiera y la viabilidad técnica del proyecto, su flujo de caja, la situación de los terrenos y la propuesta en general del proyecto de obra por impuesto, y cómo estas funciones podrían ser cumplidas por determinadas entidades públicas especializadas.

Finalmente, sería preciso evaluar las exigencias que deberían cumplir las empresas privadas que utilizarían este mecanismo. En Perú, según estadísticas de ProInversión, 6 empresas explican el 78% de la inversión (obras de saneamiento, hospitales, caminos, puentes y carreteras en las zonas donde se tiene interés de impactar). Estas empresas son de diversos sectores: Southern Perú, Banco de Crédito del Perú, Minera Volcan, Interbank, Telefónica del Perú, y Backus. Otras empresas que ha aplicado con éxito a estos proyectos son Minera Barrick, Antamina, GolFields, Cemento Pacasmayo, y Banco Continental, entre otras. Cabe señalar que estas empresas no sólo participan como financistas individuales, sino que

además participan bajo la figura de consorcios para darle una mayor dimensión a su inversión y también distribuir razonablemente los riesgos financieros.⁷¹

⁷¹ Llorente y Cuenca, Op. Cit. Pg. 8.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Proinversión (2015), “Obras por Impuestos: Historias emblemáticas de desarrollo y progreso”. Lima, Perú 2015.

Bonnet, J., Urrego. J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Documento de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.

Conpes 3822 (2014, “*Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión*”. Bogotá, diciembre de 2014.

Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario,(2015) “*Índice Departamental de Competitividad 2015*”. www.compite.com.co

DNP. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010*. Avance de la gestión de los actuales mandatarios (Artículo 79 Ley 617 del 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación.

DNP. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014*. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 de la ley 617 de 2000).

DNP. *Evaluación integral del desempeño de los municipios*. Informe resultados vigencia 2010 (Artículo 79 Ley 617 del 2000 y 90 Ley 715 de 2001). Informe del Departamento Nacional de Planeación.

Dirección general de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, (2014) “Informe viabilidad fiscal La Guajira 2014”. Bogotá, junio de 2015.

Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira. *Contribución fiscal de la operación minera de Cerrejón a las finanzas públicas nacionales y territoriales 2010*. Bogotá, 2012.

Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira. *El Departamento de la Guajira frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá, julio de 2010.

Llorente y Cuenca (2014), “Obras por Impuestos Made in Peru: El poder de los tributos sobre la inversión pública y la reputación”. Lima, septiembre 2014.

SGR. Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 del 2015.

Zapata, Juan Gonzalo (2015). “*Las finanzas de La Guajira en la actual coyuntura: retos y oportunidades*”. Fedesarrollo, octubre de 2015.