CONTRIBUCIÓN FISCAL DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA DEL CARBÓN A LAS FINANZAS NACIONALES Y TERRITORIALES: AVANCES Y RETOS PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA 2000-2016

Informe elaborado por:
Alfredo Fuentes Hernández
Martha Delgado Barrera
Diana Duarte Pardo (asistente)

Bogotá, Noviembre de 2017

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

NOTA

El presente estudio fue elaborado a solicitud de 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, se desempeña como árbitro y es director de la firma de consultoría 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 Diana Duarte Pardo. Los autores agradecen las valiosas orientaciones iniciales recibidas de la doctora Lina María Echeverri, Vicepresidenta de Asuntos Públicos y Comunicaciones de Cerrejón, así como los apreciados aportes de información proporcionados por Carlos De La Hoz, Jefe de la División de Impuestos y activos fijos de Cerrejón; Laura Castro de Marchena, Analista de Comunicaciones Externas, Juliana Jaramillo, Supervisora de Estrategia y Alianzas en Cerrejón, y Adriana Ortiz, Asesora Tributaria de Cerrejón.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 12

PRIMERA PARTE: CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE CERREJÓN A LA ECONOMÍA Y A LAS FINANZAS NACIONALES Y TERRITORIALES 16

I. CONTRIBUCIONES AL SECTOR EXTERNO, INVERSIONES Y GENERACIÓN DE EMPLEO 16

II. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES 21

III. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE IMPUESTOS 30

A. IMPUESTOS, TASAS, APORTES Y CONTRIBUCIONES A NIVEL NACIONAL 30

B. IMPUESTOS DEPARTAMENTALES 55

C. IMPUESTOS MUNICIPALES 60

IV. CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE CERREJÓN COMO AGENTE RETENEDOR DE IMPUESTOS 70

A. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN NACIONAL 71

B. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN MUNICIPAL 72

V. BALANCE DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PAGADAS POR LA OPERACIÓN MINERA DE CERREJÓN A NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL 75

SEGUNDA PARTE: LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE ALGUNAS DE SUS ENTIDADES TERRITORIALES 84

I. COMPORTAMIENTO FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA 84

A. INTRODUCCIÓN 84

B. INGRESOS 85

C. GASTOS 91

D. COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN 93

E. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CONSOLIDADA Y FACTORES QUE GENERAN VULNERABILIDAD EN LAS FINANZAS TERRITORIALES 96

II. DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL COMPARADO DE LA GUAJIRA Y DE CINCO MUNCIPIOS DEL AREA DE INFLUENCIA DE LA OPERACIÓN MINERA DE EL CERREJÓN 100

A. INTRODUCCIÓN 100

B. ÍNDICE COMPARADO DE DESEMPEÑO FISCAL 102

C. ÍNDICE COMPARADO DE DESEMPEÑO INTEGRAL 120

D. RESUMEN DEL DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL DE LOS CINCO MUNICIPIOS DEL AREA DE INFLUENCIA DIRECTA DE EL CERREJÓN 136

TERCERA PARTE: LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA 140

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 CERREJÓN 140

A. INTRODUCCIÓN 140

B. PRESUPUESTO DEL SGR: FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL 140

C. AVANCES EN LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON RECURSOS ASIGNADOS A LA GOBERNACIÓN Y A LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE CERREJÓN 146
D. ÍNDICE DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS (IGPR) PARA LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE CERREJÓN 156
II. LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA 165
A. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA GUAJIRA 165
B. HERRAMIENTAS JURIDICO INSTITUCIONALES PARA APOYAR EL DESARROLLO DE LA GUAJIRA Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO 175

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Exportaciones de carbón de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 17
Cuadro 2. Precios internacionales de exportación de carbón 2010-2016..... 19
Cuadro 3. Inversión de capital de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 20
Cuadro 4. Asignación de las regalías derivadas de la explotación de carbón en Colombia bajo el régimen anterior al Acto Legislativo 05 de 2011 23
Cuadro 5. Distribución de las compensaciones de minería de carbón 27
Cuadro 6. Pago regalías y compensaciones por parte de operación minera de Cerrejón 2000-2016 29
Cuadro 7. Pago de impuesto de renta de la operación minera de Cerrejón 2000-2016..... 33
Cuadro 8. Pago de impuesto a la riqueza de la operación minera de Cerrejón 2002-2016 35
Cuadro 9. Aportes parafiscales de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 37
Cuadro 10. Pago de impuesto nacional a la gasolina y sobretasa al ACPM 2000-2016..... 39
Cuadro 11. Pago de derechos de Aduana 2002-2016..... 42
Cuadro 12. Pago de IVA asumido por la operación minera de Cerrejón 2001-2016..... 45
Cuadro 13. Pagos de gravámenes a los movimientos financieros..... 47
Cuadro 14. Pago de la tasa especial de vigilancia 2000-2016..... 49
Cuadro 15. Pago de contraprestaciones portuarias: zona pública e infraestructura 2003-2016 51
Cuadro 16. Pago de contribución a Supersociedades 2000-2016 53
Cuadro 17. Pago de Canon Superficiario Sur 2003-2016 54
Cuadro 18. Pago de estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira 2000-2016 57
Cuadro 19. Pago de estampilla Pro-Universidad de la Guajira 2013-2016..... 58
Cuadro 20. Pago de impuesto a vehículos automotores 2000-2016..... 59
Cuadro 21. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de Cerrejón en los 5 municipios de La Guajira, en Bogotá y en Barranquilla 2000-2016..... 62
Cuadro 22. Pago de impuesto predial 2000-2016 65
Cuadro 23. Pago de la contribución de solidaridad de energía eléctrica 2001-2016..... 67
Cuadro 24. Pago de la contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público 2003-2016 70
Cuadro 25. Retenciones en la fuente del orden nacional por parte de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 72
Cuadro 26. Retenciones en la fuente del orden municipal de la operación minera de Cerrejón 2001-2016..... 73
Cuadro 27. Contribuciones a nivel nacional de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 75

Cuadro 28. Participación de las contribuciones a nivel nacional de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 77
Cuadro 29. Contribuciones de impuestos del orden nacional más regalías de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 78
Cuadro 30. Participación de impuestos del orden nacional más regalías en la operación minera de Cerrejón 2014-2016 78
Cuadro 31. Contribuciones de impuestos a nivel departamental de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 79
Cuadro 32. Participación de impuestos a nivel departamental de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 79
Cuadro 33. Contribuciones a nivel municipal de la operación minera de Cerrejón 2014-2016..... 81
Cuadro 34. Participación de los impuestos a nivel municipal pagados por la operación minera de Cerrejón 2014-2016 81
Cuadro 35. Contribuciones totales de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 y su variación.. 83
Cuadro 36. Distribución regional de las contribuciones totales de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 83
Cuadro 37. Ingresos del Departamento de La Guajira diferentes al SGR 2013-2016..... 86
Cuadro 38. Participación ingresos Departamento La Guajira diferentes al SGR 2013-2016 87
Cuadro 39. Composición de los ingresos tributarios de La Guajira 2013 - 2016..... 88
Cuadro 40. Participación de los ingresos tributarios 2013 - 2016..... 89
Cuadro 41. Ingresos SGR incorporados presupuestalmente al Departamento de La Guajira..... 90
Cuadro 42. Composición de los ingresos del SGR incorporados presupuestalmente por el Departamento de La Guajira 91
Cuadro 43. Compromisos de gasto del Departamento de La Guajira sin SGR 2015 - 2016 92
Cuadro 44. Composición de los compromisos de gasto del Departamento de La Guajira sin SGR 2015 - 2016 92
Cuadro 45. Compromisos de gasto con recursos del SGR del Departamento de La Guajira 2013 - 2016..... 93
Cuadro 46. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira, sin SGR en 2013-2016..... 94
Cuadro 47. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira con recursos del SGR en 2013-2016..... 95
Cuadro 48. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira total *con* SGR en 2013-2016 96

Cuadro 49. Resultado fiscal de la vigencia (millones de pesos) 97
Cuadro 50. Clasificación municipios relacionados con la explotación de recursos naturales..... 101
Cuadro 51. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Fiscal de los cinco municipios de La Guajira 2010, 2014 y 2015..... 104
Cuadro 52. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Integral de los cinco municipios carboníferos de La Guajira 2010, 2014 y 2015..... 122
Cuadro 53. Variación desempeño fiscal y componentes en los cinco municipios 2014-2015..... 136
Cuadro 54. Variación desempeño integral y componentes en los cinco municipios 2014-2015 137
Cuadro 55. Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de Cerrejón 2012-2018* 142
Cuadro 56. Valor y distribución de los proyectos aprobados por sector en el departamento de La Guajira entre 2012 y junio de 2017..... 148
Cuadro 57. Proyectos de inversión aprobados por el SGR para los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón entre 2012 y junio 30 2017..... 151
Cuadro 58. Proyectos aprobados por sector y municipio 2012 a junio 30 -2017..... 152
Cuadro 59. Estado de avance de los proyectos aprobados en los municipios del área de influencia de El Cerrejón 2012 y junio 2017..... 155
Cuadro 60. Resultados IGPR y sus componentes municipal, departamental y nacional 158
Cuadro 61: Incidencia de la pobreza en La Guajira 2008-2016..... 167
Cuadro 62. Incidencia de la pobreza extrema en La Guajira y en Colombia 2008-2016..... 169
Cuadro 63. Coeficiente de Gini para La Guajira y Colombia 2008-2016..... 170
Cuadro 64. Tasa de mortalidad infantil La Guajira y total nacional 2005-2015* 171
Cuadro 65. Posición relativa del Departamento de La Guajira en el Índice Departamental de Competitividad 2016..... 173

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Exportaciones de carbón de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 18
Gráfica 2. Precios internacionales de exportación de carbón 2010-2016 19
Gráfica 3. Inversión en capital de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 20
Gráfica 4. Pagos de regalías y compensaciones de la operación minera de Cerrejón 2000-2016..... 28
Gráfica 5. Pago de impuesto a la renta por la operación minera de Cerrejón 2000-2016 31
Gráfica 6. Pagos de impuesto a la riqueza por la operación minera de Cerrejón 2002-2016..... 34
Gráfica 7. Pagos de parafiscales de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 36
Gráfica 8. Pago de impuesto nacional a la gasolina y sobretasa al ACPM por la operación minera de Cerrejón 2000-2016 40
Gráfica 9. Pago derechos de aduana por operación minera de Cerrejón 2002-2016..... 41
Gráfica 10. Pago de IVA asumido de la operación minera de Cerrejón 2005-2016 44
Gráfica 11. Pago de gravamen a los movimientos financieros por la operación minera de Cerrejón 2005-2016 46
Gráfica 12. Pago tasa de vigilancia por la operación minera de Cerrejón 2005-2016 48
Gráfica 13. Pago de contraprestaciones portuarias: zona pública e infraestructura 2003-2016..... 50
Gráfica 14. Pago de contribuciones a Supersociedades por parte de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 52
Gráfica 15. Pago de Canon Superficiario Sur por la operación minera de Cerrejón 2004-2014 54
Gráfica 16. Pago de Estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira por la operación minera de Cerrejón 2000-2016 56
Gráfica 17. Pago de Estampilla Pro-Universidad de La Guajira 2013-2016 58
Gráfica 18. Pago de impuesto a vehículos automotores de Cerrejón 2000-2016..... 60
Gráfica 19. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de Cerrejón en los cinco municipios 2000-2016 63
Gráfica 20. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de El Cerrejón en Bogotá y Barranquilla 2000-2016 63
Gráfica 21. Pago del impuesto predial de la operación minera de Cerrejón en Barrancas, Hatonuevo y Manaure 2000-2016 66
Gráfica 22. Pago del impuesto predial de la operación minera de Cerrejón en Albania, Maicao, Uribia, y total pagado a los 6 municipios 2000-2016..... 66
Gráfica 23. Pago de contribución de solidaridad energética por la operación minera de Cerrejón 2001-2016 68

Gráfica 24. Contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público por la operación minera de Cerrejón 2003-2016 69
Gráfica 25. Retención en la fuente del orden nacional de la operación minera de Cerrejón 2000-2016 71
Gráfica 26. Retención en la fuente de orden municipal de la operación minera de Cerrejón - Barrancas, Hatonuevo, Maicao, Bogotá y Barranquilla- 2005-2016 74
Gráfica 27. Retención en la fuente de orden municipal de la operación minera de Cerrejón -Albania, Uribía y Total*- 2005-2016 74
Gráfica 28. Índice de Desempeño Fiscal de los cinco municipios 2010, 2014 y 2015 104
Gráfica 29. Índice de Desempeño Fiscal de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 105
Gráfica 30. Índice de Desempeño Fiscal promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015 106
Gráfica 31. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los municipios 2010, 2014 y 2015 107
Gráfica 32. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 107
Gráfica 33. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los departamentos 2010, 2014 y 2015 108
Gráfica 34. Respaldo de la deuda de los municipios 2010, 2014 y 2015 109
Gráfica 35. Respaldo de la deuda de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 109
Gráfica 36. Respaldo de la deuda de los departamentos 2010, 2014 y 2015 110
Gráfica 37. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los municipios 2010, 2014 y 2015 111
Gráfica 38. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 112
Gráfica 39. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los departamentos 2010, 2014 y 2015 112
Gráfica 40. Generación de recursos propios de los municipios 2010, 2014 y 2015 114
Gráfica 41. Generación de recursos propios de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 114
Gráfica 42. Generación de recursos propios de los departamentos 2010, 2014 y 2015 115
Gráfica 43. Capacidad de ahorro de los municipios 2010, 2014 y 2015 116

Gráfica 44. Capacidad de ahorro de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 117
Gráfica 45. Capacidad de ahorro de los departamentos 2010, 2014 y 2015 117
Gráfica 46. Magnitud de la inversión de los municipios 2010, 2014 y 2015 118
Gráfica 47. Magnitud de la inversión de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 119
Gráfica 48. Magnitud de la inversión de los departamentos 2010, 2014 y 2015 119
Gráfica 49. Índice de Desempeño Integral de los municipios 2010, 2014 y 2015 121
Gráfica 50. Índice de Desempeño Integral de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 122
Gráfica 51. Índice de desempeño integral de los departamentos 2010, 2014 y 2015 123
Gráfica 52. Nivel de eficacia promedio de los municipios 2010, 2014 y 2015 124
Gráfica 53. Nivel de eficacia promedio de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 125
Gráfica 54. Nivel de eficacia promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015 125
Gráfica 55. Nivel de eficiencia promedio de los municipios 2010, 2014 y 2015 127
Gráfica 56. Nivel de eficiencia de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 127
Gráfica 57. Nivel de eficiencia promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015 128
Gráfica 58. Nivel de cumplimiento de requisitos legales promedio de municipios 2010, 2014 y 2015 129
Gráfica 59. Nivel de cumplimiento de requisitos legales de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 130
Gráfica 60. Nivel de cumplimiento de requisitos legales promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015 131
Gráfica 61. Nivel de gestión administrativa y fiscal promedio de los municipios 2010, 2014 y 2015 132
Gráfica 62. Nivel de gestión administrativa y fiscal de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 133
Gráfica 63. Nivel de gestión administrativa y fiscal promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015 133
Gráfica 64. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa promedio de los municipios 2010, 2014 y 2015 134

Gráfica 65. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015 135
Gráfica 66. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015 135
Gráfica 67. Distribución de los presupuestos del SGR asignados a inversión y ahorro en el departamento de La Guajira 2012, 2013-2014, 2015-2016, y 2017-2018 141
Gráfica 68. Distribución porcentual del presupuesto acumulado del SGR por fondos para el departamento de La Guajira en 2012-2018 143
Gráfica 69. Distribución porcentual del presupuesto acumulado del SGR para los cinco municipios del área de influencia del Cerrejón en 2012-2018 145
Gráfica 70. Distribución de valor total del presupuesto acumulado del SGR asignado a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón en 2012-2018 146
Gráfica 71. Distribución del valor de los proyectos aprobados con recursos de regalías en el departamento La Guajira entre 2012 y junio de 2017 149
Gráfica 72. Comparación de los avances en ejecución en el departamento de la Guajira y el total nacional 2012-2017 150
Gráfica 73. Distribución del valor de los proyectos aprobados para los cinco municipios 2012- Junio 2017 154
Gráfica 74. Comparación de los avances en ejecución en los municipios del área de influencia del Cerrejón y el total nacional 2012 - junio 2017 156
Gráfica 75. Resultados IGPR para La Guajira y los cinco municipios en comparación con promedios nacionales 159
Gráfica 76. Incidencia de la pobreza en La Guajira 2008-2016 167
Gráfica 77. Incidencia de la pobreza extrema en La Guajira 2008-2016 169
Gráfica 78. Tasa mortalidad infantil 2005-2015 171
Gráfica 79. Mortalidad infantil municipios del área de influencia de Cerrejón 2005-2015 172

INTRODUCCIÓN

Los tributos pagados por la operación minera de Cerrejón han crecido sustancialmente, tanto a nivel nacional como territorial, en beneficio de las finanzas nacionales y territoriales. [1] 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 2016. Durante estos años Cerrejón logró exportar a los mercados internacionales 482 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 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 explicará en este informe.

Además de impuestos y contribuciones, Cerrejón apoya con elevadas inversiones a las comunidades del área de influencia de sus operaciones mediante un conjunto de actividades de responsabilidad social corporativa dirigidas a mejorar el bienestar de las comunidades indígenas, el acceso al agua, la generación de proyectos inclusivos en sectores de bienes y servicios diferentes a la producción de carbón, y el fortalecimiento institucional de las entidades a cargo de la planeación y gestión de la inversión social territorial. En este propósito se han desplegado diversos programas y proyectos a través del Sistema de Fundaciones y del grupo de gestión social de la compañía.

[1] La operación minera es realizada por Carbones del Cerrejón Limited y por Cerrejón Zona Norte S. A.

El presente informe contiene, en su primera parte, un repaso de la importancia de 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 2000-2016. Se incluye, igualmente, un análisis de las contribuciones de 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. Se examinan series de pagos de 17 años, a partir del año 2000, y se comentan las tendencias de cancelación de estos tributos en el marco de las características y las modificaciones legales introducidas a cada uno de ellos.

En la segunda parte del informe se repasa, en primer término, 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 2016, se comentan los avances registrados 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 derivada de 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 Cerrejón –Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia- entre los años 2010 y 2015. 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.. Con el fin de contar con elementos de juicio adicionales sobre el 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 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 que describe cómo se están invirtiendo los recursos del Sistema General de Regalías, SGR, desde su creación hasta diciembre de 2016, con base en los datos del DNP. Se presentan al respecto los indicadores de presupuestos del SGR de las vigencias 2012, 2013-14, 2015-16 y 2017-2018 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.

En la segunda sección de esta tercera parte se desarrolla un capítulo sobre la importancia de utilizar diversas herramientas jurídico institucionales para apoyar el 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 de superación de la pobreza y su diferentes causas y manifestaciones para alcanzar las nuevas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 en el departamento. Se presenta seguidamente una descripción de algunos mecanismos que han sido desarrollados o ampliados en la Ley 1753 de 2015, aprobatoria del Plan de Desarrollo 2014-2018, los cuales contribuirían a financiar, priorizar y coordinar esfuerzos de inversión social en La Guajira, por ejemplo, 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 esta tercera parte con la descripción de los alcances de los esquemas de incentivos a la inversión privada establecidos en la reciente reforma tributaria aprobada mediante la Ley 1819 de 2016. Por un lado, se explican los alcances del esquema de beneficios tributarios para empresas nuevas que se establezcan en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC); y por otro, se presenta el alcance de los beneficios para sociedades que podrían pagar hasta el 50% de su impuesto de renta mediante la inversión directa en proyectos de infraestructura social en dichas regiones afectadas por el conflicto.

PRIMERA PARTE: CONTRIBUCIONES DE LA OPERACIÓN MINERA DE 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 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. Cerrejón abarca una mina a cielo abierto de carbón térmico que en 2016 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 12.000 personas, de las cuales el 66% son originarias de La Guajira; y es el exportador privado más grande del país y uno de los más importantes contribuyentes de impuestos.

Entre los años 2010 y 2016 el volumen de las exportaciones de Cerrejón mantuvo una tendencia creciente, alcanzando en 2014 su nivel máximo con 33,9 millones de toneladas (Cuadro 1). En los dos últimos años (2015 y 2016), el agregado de 66 millones de toneladas exportadas por la empresa representó, en promedio, el 25% del total de 266 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 Cerrejón fue particularmente significativo entre 2008 y 2013, cuando las ventas externas registraron un valor promedio anual de US$2,639 millones. Por el efecto de la caída de los precios internacionales del carbón se observa que en los dos últimos años (2015 y 2016), el valor

promedio de las exportaciones se redujo a US$1,943 millones. No obstante, en esos dos años Cerrejón continuó representando, como empresa, el más alto porcentaje de ventas externas del mineral, aproximadamente el 42% 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 Cerrejón 2000-2016

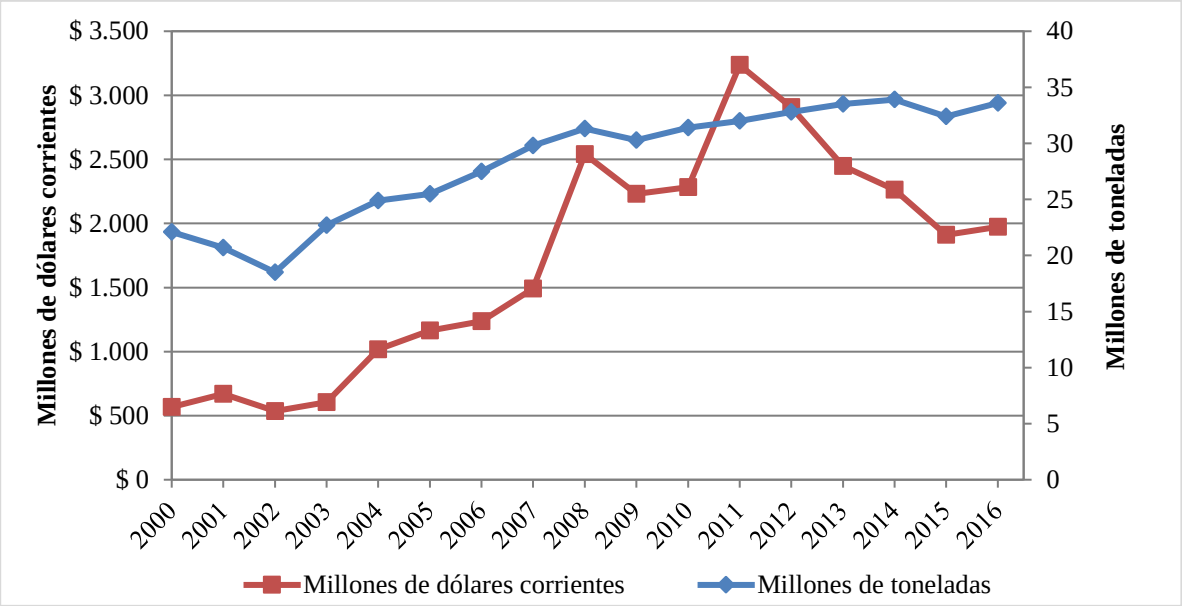
Año	Exportaciones de carbón	
	Millones de toneladas	Millones de dólares corrientes
2000	22,1	$ 568
2001	20,7	$ 670
2002	18,5	$ 536
2003	22,7	$ 604
2004	24,9	$ 1.018
2005	25,5	$ 1.164
2006	27,5	$ 1.236
2007	29,8	$ 1.491
2008	31,3	$ 2.539
2009	30,3	$ 2.231
2010	31,4	$ 2.284
2011	32,0	$ 3.236
2012	32,8	$ 2.906
2013	33,5	$ 2.447
2014	33,9	$ 2.263
2015	32,4	$ 1.912
2016	33,6	$ 1.973
Total	**482,9**	**$ 29.078**

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

El esfuerzo sostenido de Cerrejón de aumentar el volumen de producción y exportación de carbón (Gráfica 1) le ha permitido mantenerse como el principal exportador privado del país. En 2015-2016 representó, en promedio, el 5,8% del valor de las exportaciones totales de bienes de Colombia.

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

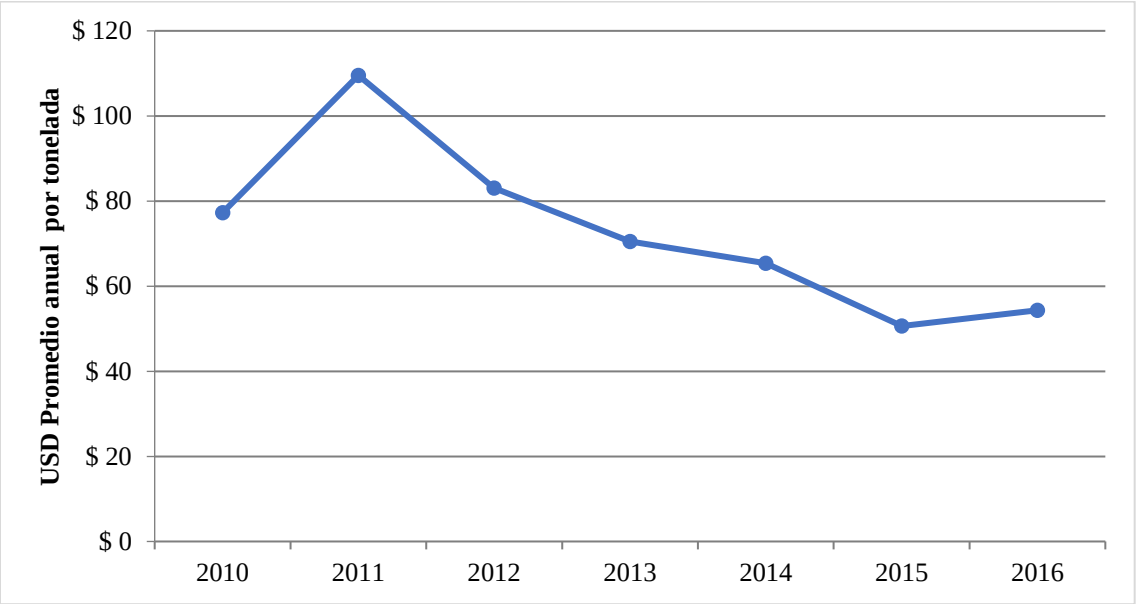
Gráfica 1. Exportaciones de carbón de la operación minera de Cerrejón 2000-2016



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

La tendencia del valor exportado muestra que el año de mayor valor de las exportaciones de Cerrejón fue el 2011 con US$ 3.236 millones, el cual coincide con el de más altos precios del mineral en los mercados internacionales (Cuadro 2 y Gráfica 2). A partir de ese año, la serie de precios internacionales relevante para las ventas externas de Cerrejón muestra una baja del 50% desde US$ 109.54 hasta US$ 54.36 dólares por tonelada, que coincidió con la disminución del 41% en el valor exportado desde los US$ 3.236 millones de 2011 hasta US$ 1.912 millones en 2015, baja que no fue mayor en razón al comportamiento del volumen. Los precios externos comenzaron a mostrar una leve recuperación en 2016 e igualmente el valor exportado, que alcanzó los US$ 1.973 millones.

Gráfica 2. Precios internacionales de exportación de carbón 2010-2016



Fuente: Coal Marketing Company – CMC, Agente comercializador del carbón de Cerrejón.

Cuadro 2. Precios internacionales de exportación de carbón 2010-2016

PRECIO PROMEDIO ANNUAL API2-BCI7 (USD)						
2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
$ 77.24	$ 109.54	$ 83.03	$ 70.53	$ 65.36	$ 50.63	$ 54.36

Fuente: Coal Marketing Company – CMC, Agente comercializador exclusivo del carbón de Cerrejón.

El crecimiento estructural en la capacidad productiva y comercial de 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 las 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, 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, para luego registrar valores record en los cuatro años siguientes, cuando se observó un promedio anual de inversión de US$ 479 millones entre 2011 y 2014, como se destaca en el Cuadro 3.

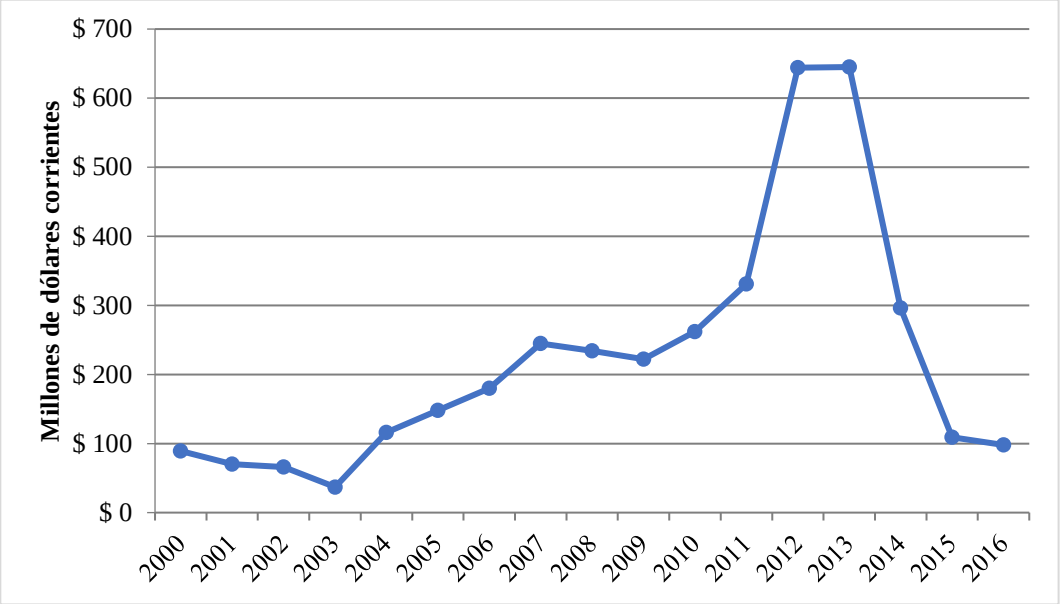
Cuadro 3. Inversión de capital de la operación minera de Cerrejón 2000-2016

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	$ 645
2014	$ 296
2015	$ 109
2016	$ 98
Total	**$ 3.792**

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

Los más altos montos de inversión en 2011-2014 obedecieron principalmente al proceso de expansión de la infraestructura productiva y de transporte de exportación a través de Puerto Bolívar. Estos montos de capitalización se redujeron desde 2014 en la etapa final del proceso de expansión de la infraestructura para la exportación, hasta valores de aproximadamente US$ 100 millones anuales en 2015 y 2016 (Cuadro 3 y Gráfica 3).

Gráfica 3. Inversión en capital de la operación minera de Cerrejón 2000-2016



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 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 de generación de empleo se mantuvo, en forma tal que, de acuerdo con información proporcionada por Cerrejón, el total de empleados y contratistas aumentó a 11.814 personas en 2016, de las cuales 5.925 eran empleados directos y 5.889 contratistas. El 66% del empleo directo total generado era originario de La Guajira, 26% de otras regiones de la Costa Caribe y el 8% del resto del país.

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 preexistentes. 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.

Así, entonces, las regalías derivadas de la explotación de carbón que pagaban empresas mineras como 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 4 .

[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.

Cuadro 4. 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 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.
- 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 distribuyeron así: un 20% para los departamentos, municipios y distritos donde se adelantaran explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportaran dichos recursos o sus productos derivados (asignaciones directas

[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 parágrafo 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.

de regalías y compensaciones)[5]; y un 80% para los denominados Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

- Del referido 80% de los recursos del SGR con destino a los Fondos de Compensación Regional[6] y de Desarrollo Regional[7], un porcentaje equivalente al 60% se asignó al primero, y un 40% al segundo.[8]

Esta reforma comenzó a regir en 2012 en un primer año de transición, y su primer presupuesto bienal aprobado por el Congreso correspondió al período 2013-2014. Con estas modificaciones introducidas a la Constitución, 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 los recursos de inversión comenzaron a asignarse al financiamiento de proyectos que cumplieran ciertas exigencias acordes con el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Se estipuló que todo proyecto de inversión a ser financiado con los recursos del Sistema General de Regalías debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y cumplir además determinados requisitos para su aprobación (Art. 23, ley 1530 de 2012).[9]

---

[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.

[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

En este contexto, el departamento y aquellos municipios de La Guajira en cuyo territorio se adelantan las actividades mineras de Cerrejón (Albania, Barrancas, Hatonuevo y Maicao) o con puertos donde se exporta el mineral (Uribia) continuaron 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]

Recientemente, mediante el Acto Legislativo No. 4 del 8 de septiembre de 2017 se introdujo una nueva reforma al artículo 361 de la Constitución Política que modificó la asignación de recursos del SGR principalmente mediante la creación de una "*Asignación para la Paz*" a la cual se destinará un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. Esta tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del "*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas*".[11] Dicha asignación tendrá un OCAD especial que definirá los proyectos a ser financiados, y se conformará por un representante del gobierno nacional (Ministerio Hacienda y Crédito Público, un representante del DNP y un representante del presidente de la República; dos gobernadores y dos alcaldes. Para financiar esta nueva asignación del 7% de las regalías, se redujo en un 3 por ciento al aporte al ahorro pensional territorial (Fonpet); y el 4 por ciento adicional se estableció que provendría del Fondo de Ahorro y Estabilización, bajo las condiciones estipuladas en el Acto Legislativo.[12] La reforma

---

[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.

[11] Ver artículo 1 del Acto Legislativo No. 4 de 2017. www.dnp.gov.co

[12] Otra de las reformas introducidas por el Acto Legislativo se dirigió a financiar infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final, para lo cual el Gobierno nacional trasladará el 60% de

introducida por este Acto Legislativo No. 4 no modificó la asignación correspondiente a regalías directas.

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%).

El artículo 40 de la Ley 141 de 1994 mantuvo su vigencia; no obstante, para la distribución de las asignaciones derivadas de la explotación de carbón, el tercer parágrafo 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 tres 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 5.

---

los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

Cuadro 5. Distribución de las compensaciones de minería de carbón[13]

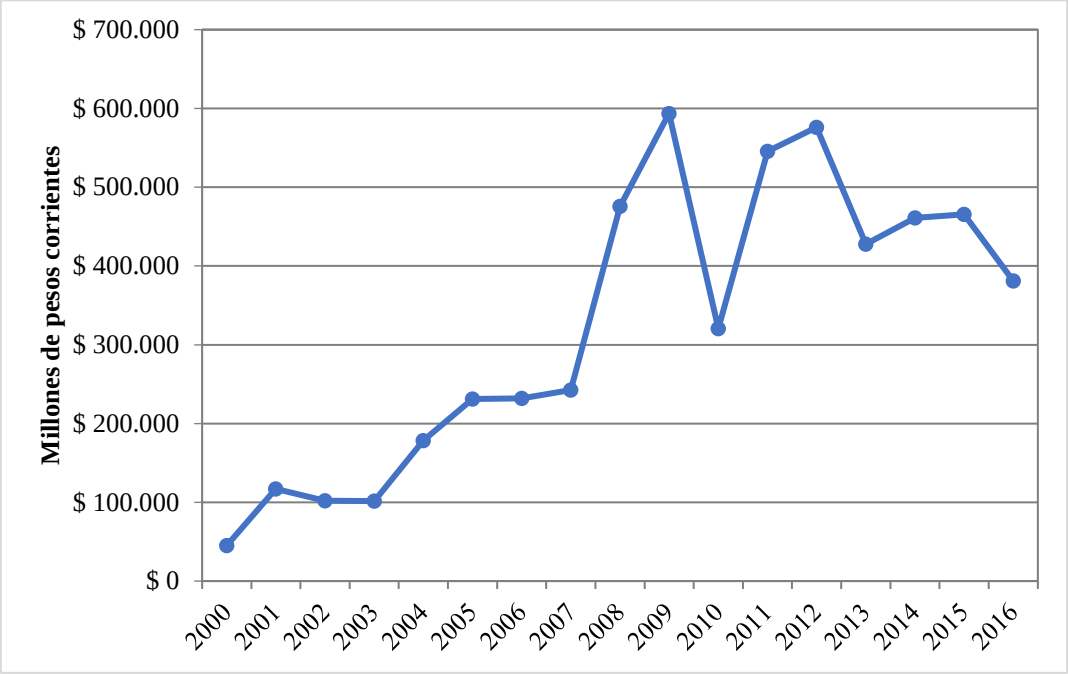
Entidad	Ley 141 de 1994 (anterior)	Ley 1530 de 2012 (actual)
Departamentos productores	12%	68,57%
Municipios o distritos productores	2%	11,43%
Municipios o distritos portuarios	10%	10%
Ecocarbón,o quien haga sus veces	50%	0%
Corpes regional o la entidad que los sustituya	10%	0%
Corporación Autónoma Regional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

Fuente: Departamento Legal – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón).

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 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 General de Regalías. La tendencia de los pagos anuales se ilustra en la Gráfica 4.

[13] 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

Gráfica 4. Pagos de regalías y compensaciones de la operación minera de Cerrejón 2000-2016



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón). No se contabiliza la contraprestación pagada a La Comunidad privada de 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 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.[14] A partir de 2008 la producción continuó incrementándose, aunque a un menor ritmo, hasta alcanzar los 34 millones de toneladas en 2014. En este contexto, y como resultado de los mejores precios internacionales, las regalías y compensaciones alcanzaron niveles anuales más altos, hasta el máximo de US$ 320 millones de dólares en 2012. Con posterioridad a este año, aunque la producción anual de carbón se mantuvo en niveles similares (33-34 millones de toneladas), los pagos por

[14] Un factor que ayuda a explicar inicialmente el alza significativa de las regalías durante este período 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.

concepto de regalías bajaron hasta un promedio anual de US$ 231 millones en 2013-2014 y a US$125 millones en 2016, el más bajo de los últimos nueve años, por efecto del descenso registrado en los precios internacionales (Cuadro 6). [15]

Cuadro 6. Pago regalías y compensaciones por parte de operación minera de Cerrejón 2000-2016

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
2015	$ 172	$ 465.473
2016	$ 125	$ 381.035

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

Cabe señalar que las cifras del Cuadro 6 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 Cerrejón fueron de $ 20.406 y $

[15] 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.

21.362 millones de pesos, equivalentes al 4,8% y el 4,6% de las respectivas cifras anuales indicadas en el Cuadro 6. Y en 2015 y 2016 las compensaciones pagadas por la empresa fueron, respectivamente, de $ 42.120 y de $ 16.762 millones de pesos, que representaron el 9% y el 4.4% de los pagos anuales indicados en el mismo Cuadro 6.

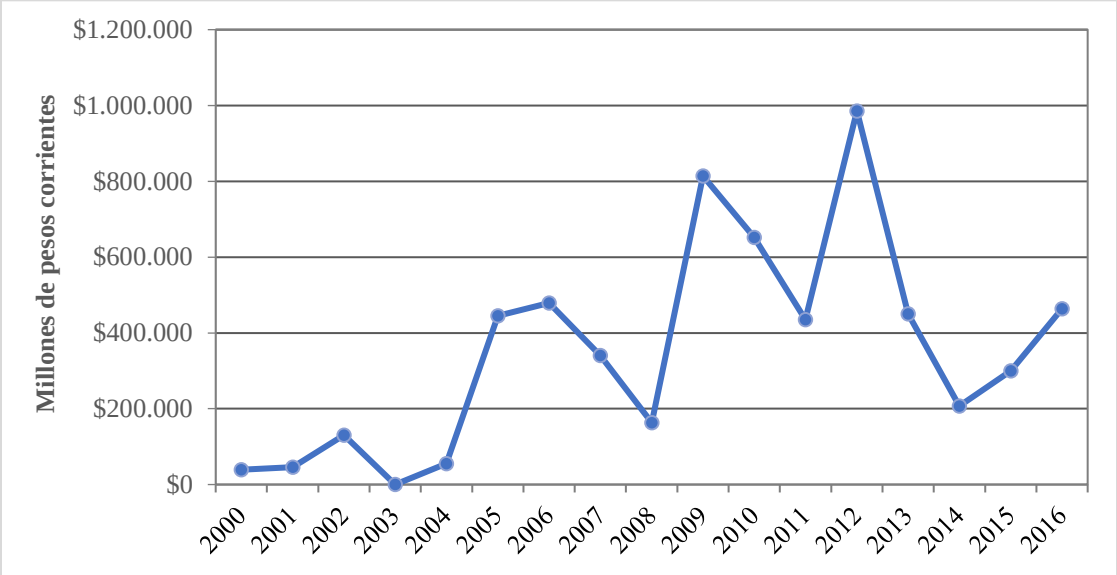
III. CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE IMPUESTOS

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 Cerrejón representa uno de los mayores contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia y sus aportes a este rubro han variado en los últimos años, con las fluctuaciones inherentes al comportamiento de la actividad minera de exportación (Gráfica 5).

Gráfica 5. Pago de impuesto a la renta por la operación minera de Cerrejón 2000-2016



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

Como se observa en el Cuadro 7, 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. La contracción del impuesto de renta pagado en 2008 se explica en gran 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 7 y Cuadro 1).

Por otro lado, 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 directamente con el comportamiento de los ingresos de exportación, si se tiene en cuenta que el valor de las

ventas externas de carbón de 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. 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 creo 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 el CREE fue del 34%. Finalmente, se aprecia que el impuesto de renta aumentó en los años 2015 y 2016 a $299.699 y $463.866, respectivamente, como resultado del incremento de la renta líquida gravable de la compañía, derivado, a su vez, del aumento de la tasa de cambio representativa del mercado a la cual se valoran las exportaciones de carbón en dólares. En efecto, de una tasa de cambio promedio anual de $ 2.000,68 en 2014 se pasó a una tasa promedio de $ 2.746,47 en 2015 y de $ 3.053,42 en 2016.[16]

[16] Ver serie histórica promedio anual del Banco de la República – Gerencia Técnica. www.banrep,gov.co

Cuadro 7. Pago de impuesto de renta de la operación minera de Cerrejón 2000-2016

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
2015	$ 299.699
2016	$ 463.866

(*) 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 Cerrejón).

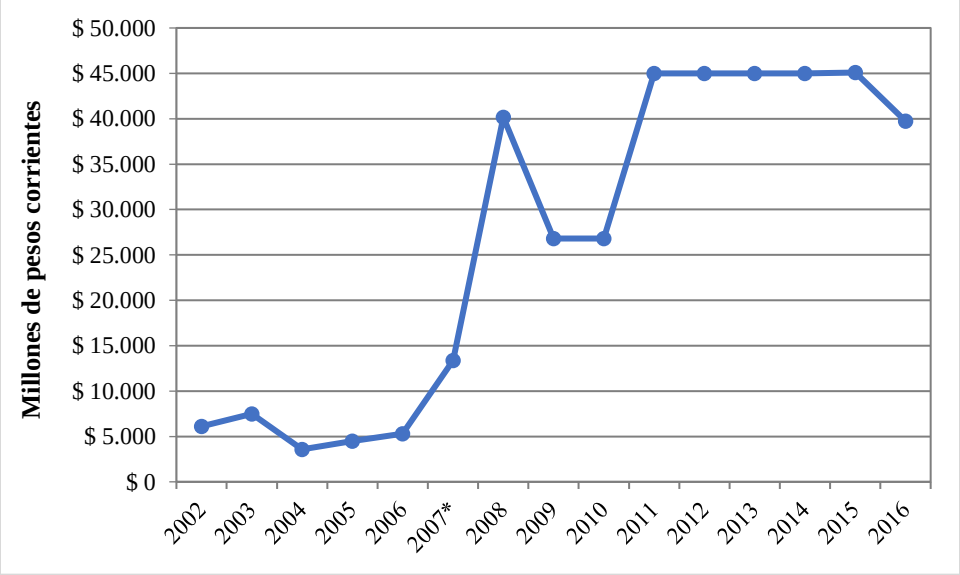
IMPUESTO AL PATRIMONIO -HOY IMPUESTO A LA RIQUEZA-

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 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 6 y en el Cuadro 8 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 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 6. Pagos de impuesto a la riqueza por la operación minera de Cerrejón 2002-2016



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

Con las reformas introducidas al impuesto al patrimonio en 2010, la operación minera de Cerrejón aumentó en un 100% los impuestos anuales pagados por este concepto en los años 2011 a 2015, a un valor anual superior a los $ 45.000 millones de pesos. Para el año 2016, el valor pagado de este impuesto fue de $ 39.756 (Cuadro 8.).

Cuadro 8. Pago de impuesto a la riqueza de la operación minera de Cerrejón 2002-2016

Año	Impuesto de patrimonio
	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
2015	$ 45.089
2016	$ 39.756

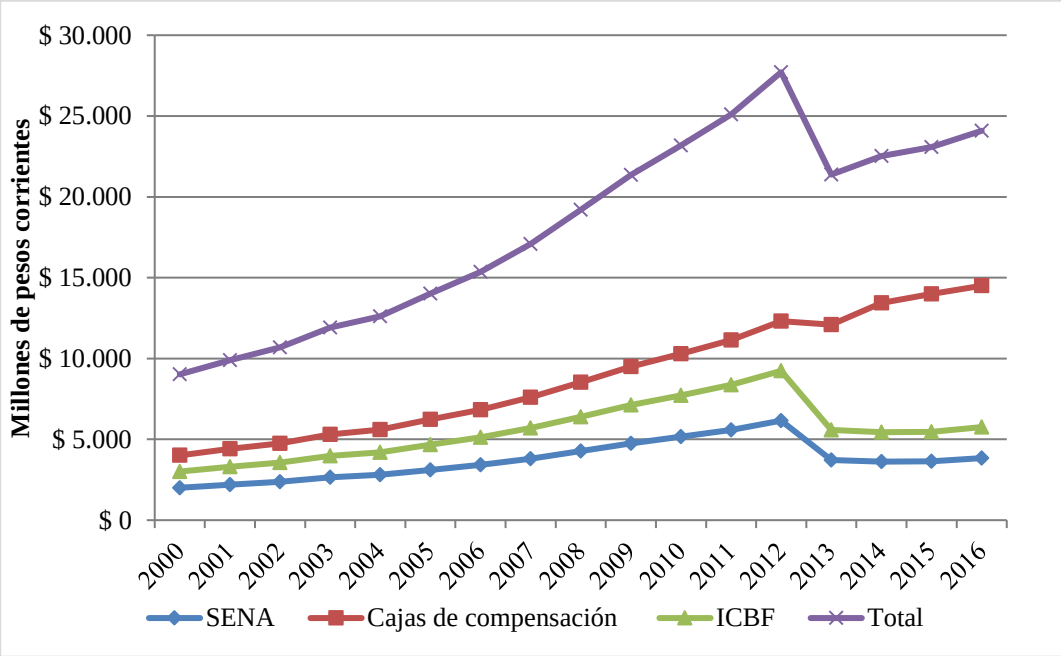
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón).
(*) El pago de la segunda cuota del año 2007 se realizó en enero de 2008, debido a aplazamiento de los vencimientos por parte del Gobierno.

APORTES PARAFISCALES

Los aportes parafiscales son contribuciones de carácter obligatorio que fueron 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. Las empresas o unidades productivas que tuvieran trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo quedaron obligadas a hacer un aporte equivalente al 9% de su nómina por concepto de

dichos aportes parafiscales, porcentaje distribuido 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 debían estimar y pagar tomando como base de liquidación la nómina mensual de salarios.[17] La Gráfica 7. Pagos de parafiscales de la operación minera de Cerrejón 2000-2016y el Cuadro 9 muestran la evolución creciente del pago de parafiscales por parte de la operación minera de Cerrejón, lo que está correlacionado con el aumento constante y estable en el empleo de la compañía.

Gráfica 7. Pagos de parafiscales de la operación minera de Cerrejón 2000-2016



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

Cabe anotar que 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

[17] 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).

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 9, las contribuciones parafiscales totales de la operación minera de Cerrejón crecieron continuamente desde el 2000 cuando representaban $ 9.020 millones de 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 valor de $ 21.380 en 2013 y, desde entonces, han registrado un crecimiento promedio anual de 4% hasta llegar a $24.098 millones en 2016.

Cuadro 9. Aportes parafiscales de la operación minera de Cerrejón 2000-2016

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
2015	$ 3.636	$ 13.989	$ 5.454	$ 23.079
2016	$ 3.839	$ 14.500	$ 5.759	$ 24.098

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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.[18] 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.

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

El Cuadro 10 presenta los valores pagados por Cerrejón por concepto del impuesto a la gasolina y la sobretasa al ACPM a partir del año 2000 y sus variaciones reflejan las modificaciones legales comentadas. Los valores promedio cancelados en los dos últimos años 2015-2016, bajo el nuevo régimen fiscal, han sido de aproximadamente $ 12.000 millones de pesos.

Cuadro 10. Pago de impuesto nacional a la gasolina y sobretasa al ACPM 2000-2016

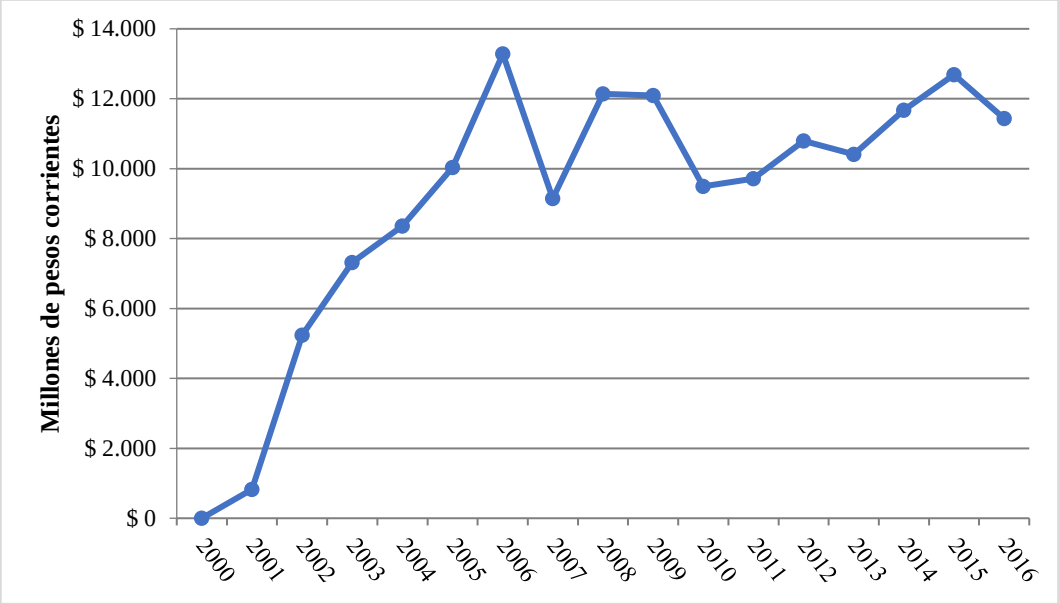
Año	Impuesto Gasolina y Sobretasa al ACPM
	Millones de pesos corrientes
2000	$ 0
2001	$ 827
2002	$ 5.240
2003	$ 7.314
2004	$ 8.359
2005	$ 10.035
2006	$ 13.282
2007	$ 9.144
2008	$ 12.138
2009	$ 12.092
2010	$ 9.495
2011	$ 9.711
2012	$ 10.796
2013	$ 10.407
2014	$ 11.672
2015	$ 12.692
2016	$ 11.436

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

La tendencia de los valores pagados por la operación minera se presenta en la Gráfica 8. La disminución en el pago que se observó en 2010 en relación con lo pagado en 2009 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.[19]

Gráfica 8. Pago de impuesto nacional a la gasolina y sobretasa al ACPM por la operación minera de Cerrejón 2000-2016



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

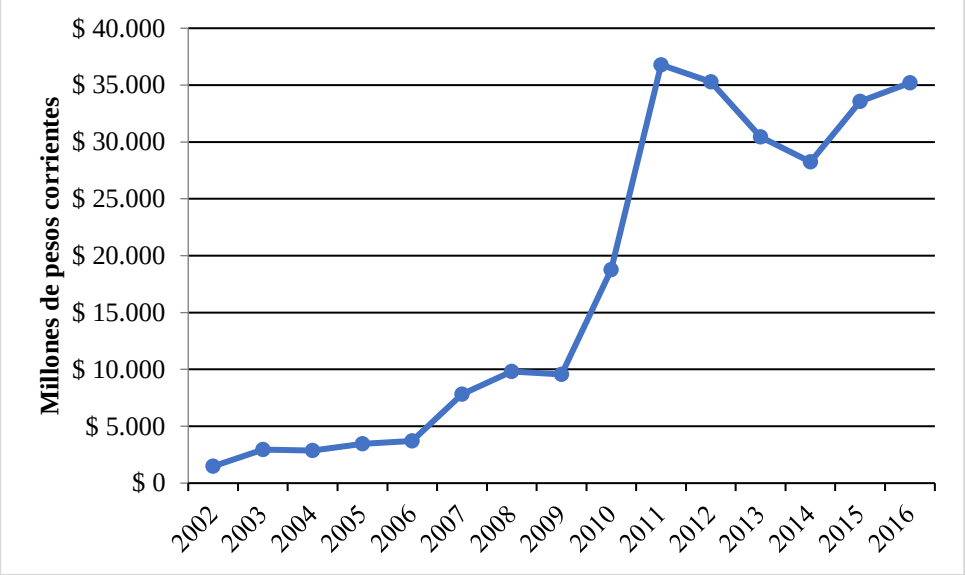
DERECHOS DE ADUANA

Los derechos de aduana corresponden a 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.[20] El efecto de la expansión de la capacidad productiva y comercial de Cerrejón y de la elevada inversión de capital realizada para estos efectos, se refleja inicialmente entre

[19] Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010), *Apoyo a la Gestión Tributaria de las entidades territoriales.* Boletín No. 18, marzo de 2010.
[20] 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 9). En este período el pago de tales derechos se multiplicó por siete.

Gráfica 9. Pago derechos de aduana por operación minera de Cerrejón 2002-2016



Fuente: División de Comercio Exterior y Logística – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 11). Posteriormente, en el período correspondiente a 2011-2014 los impuestos aduaneros cancelados se mantuvieron elevados en un promedio de $ 32.600 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. En 2015-2016 se observa, sin embargo, un aumento de los derechos aduaneros hasta un promedio de $34.375 millones de pesos.

Cuadro 11. Pago de derechos de Aduana 2002-2016

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
2015	$ 33.555
2016	$ 35.194

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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.[21] 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

[21] 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.

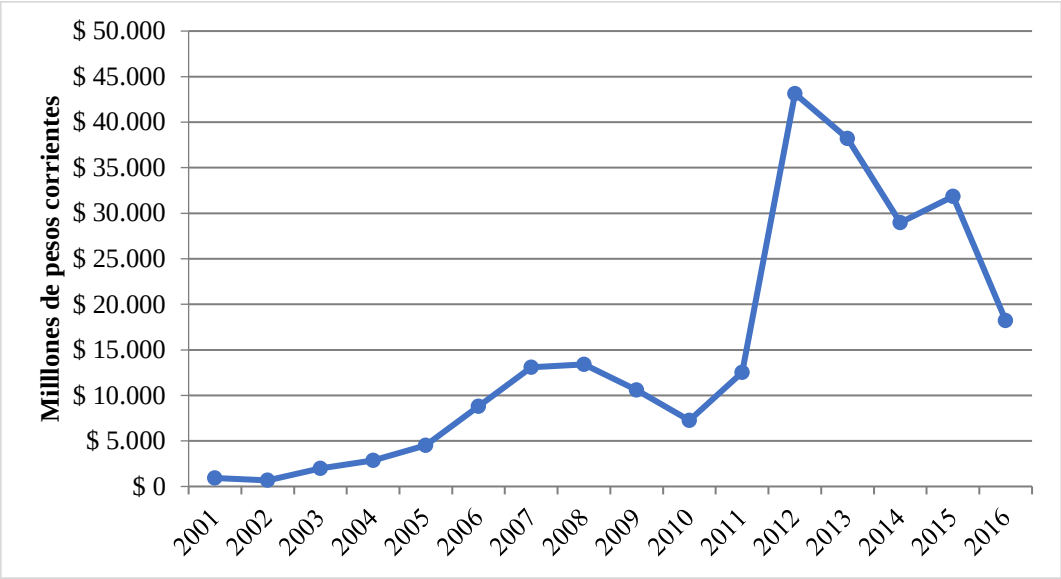
venda el bien o preste el servicio y de la calidad de la persona o entidad que lo adquiera o contrate. Este impuesto recae sobre los consumidores finales, quienes lo asumen como costo de la respectiva transacción.

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 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.[22]

La Gráfica 10 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.

[22] 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.

Gráfica 10. Pago de IVA asumido de la operación minera de Cerrejón 2005-2016



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

En los años 2012-2015 la operación minera de Cerrejón canceló 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 12). La disminución en los niveles de inversión (CAPEX) descrita en el Cuadro 4 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. Durante el 2015 el pago del impuesto aumentó 10% con respecto al año inmediatamente anterior, pero para el 2016 se redujo notoriamente en un 43% a $ 18.215 millones. En este caso la disminución del IVA cancelado se explica en gran medida por la disminución de las compras de activos que no tienen la calidad de maquinaria pesada. Tales compras se contrajeron en aproximadamente 28% entre 2015 y 2016.

Cuadro 12. Pago de IVA asumido por la operación minera de Cerrejón 2001-2016

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
2015	$ 31.839
2016	$ 18.215

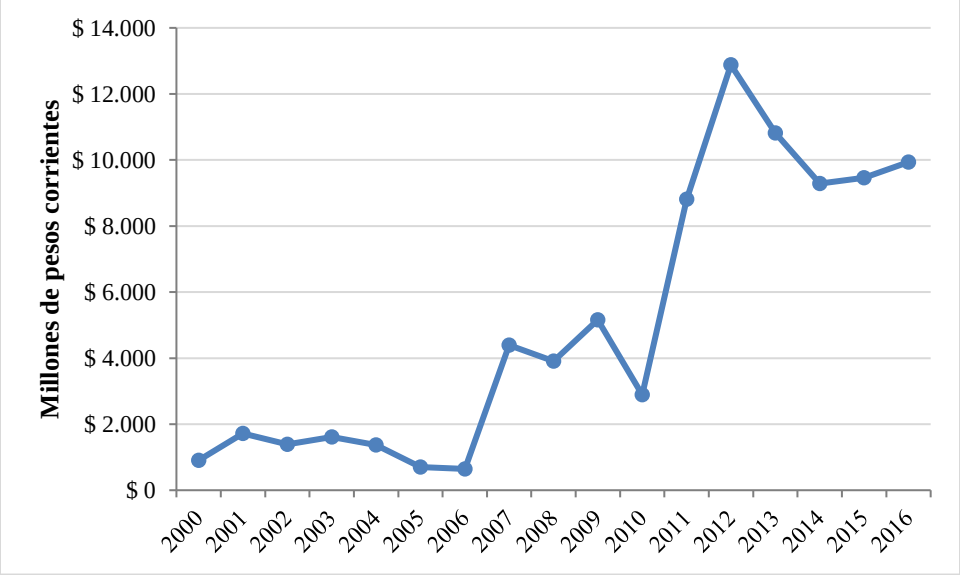
Fuente: Departamento de contabilidad financiera e impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón)

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

El gravamen a los movimientos financieros, introducido en 1998, es un impuesto nacional de carácter instantáneo que 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 reforma tributaria de 2014 (Ley 1739) 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 Cerrejón por este tributo oscilaron alrededor de $1.200 millones durante la primera mitad de la década pasada. Entre 2007 y 2010, la cancelación del gravamen subió a un nivel anual promedio de $4.000 (Gráfica 11).

Gráfica 11. Pago de gravamen a los movimientos financieros por la operación minera de Cerrejón 2005-2016



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

En los últimos cinco años (2012-2016) los pagos efectuados por concepto del gravamen a los movimientos financieros se elevaron sustancialmente a $ 10.476 millones de pesos en promedio anual (Cuadro 13.).

Cuadro 13. Pagos de gravámenes a los movimientos financieros

Año	Gravamen a 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
2015	$ 9.465
2016	$ 9.932

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

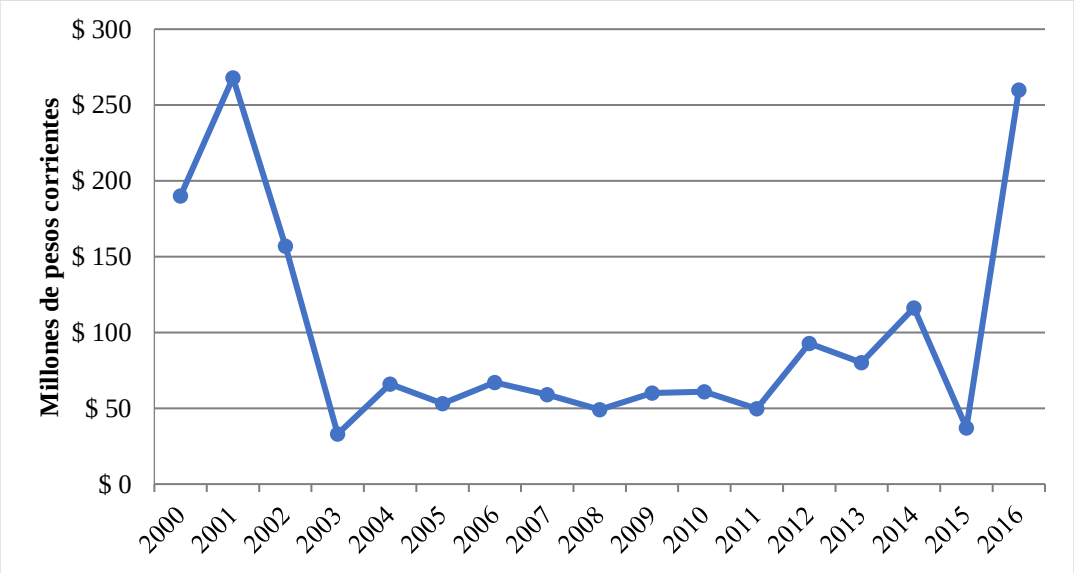
TASA DE VIGILANCIA / HOY CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE VIGILANCIA (LEY 1753 DE 2015)

Los antecedentes de la actual contribución especial de vigilancia portuaria que le ha correspondido pagar a la operación minera de 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 ocasiones su funcionamiento y/o inversión" (artículo 89). La tendencia de los pagos realizados por este concepto por Cerrejón se ilustra en la Gráfica 12.

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 ocasione 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 12. Pago tasa de vigilancia por la operación minera de Cerrejón 2005-2016



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

En el Cuadro 14 se observa que el valor de la tasa cancelada por Cerrejón se incrementó entre 2012 y 2014, alcanzando niveles promedio cercanos a los $100 millones 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. En el 2015 los pagos por este concepto se redujeron a $37 millones, pero en 2016 aumentaron a $260 millones, el valor más alto registrado desde 2001. Este incremento obedece a que la Superintendencia de Puertos modificó la fórmula para liquidar la contribución; en 2015 tomaba como base los ingresos portuarios, pero a partir de 2016 se tomó como base las toneladas movilizadas por el puerto, dando lugar al incremento observado en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Pago de la tasa especial de vigilancia 2000-2016

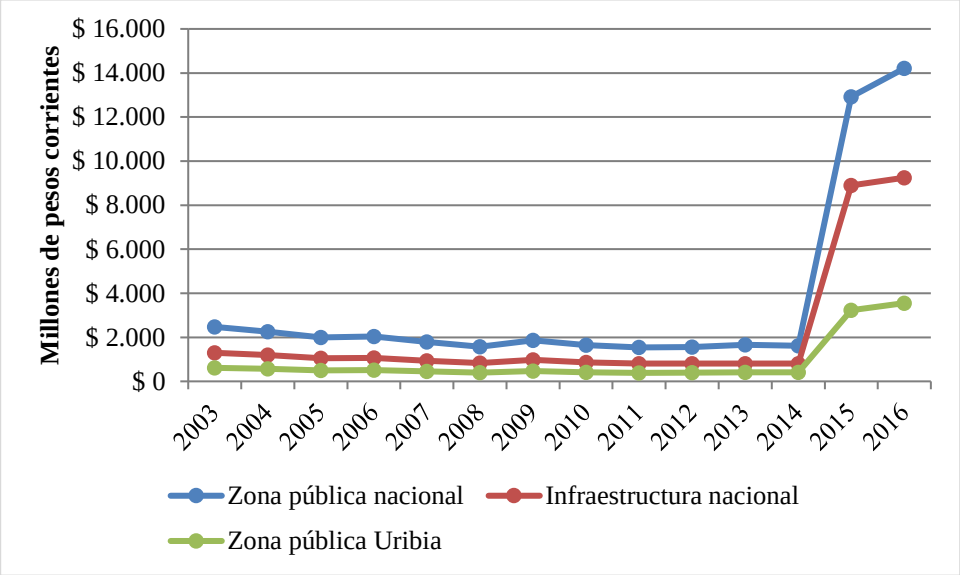
Año	Tasa de vigilancia - Operación portuaria
	Millones de pesos corrientes
2000	$ 190
2001	$ 268
2002	$ 157
2003	$ 33
2004	$ 66
2005	$ 53
2006	$ 67
2007	$ 59
2008	$ 49
2009	$ 60
2010	$ 61
2011	$ 50
2012	$ 93
2013	$ 80
2014	$ 116
2015	$ 37
2016	$ 260

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 bajamar[23] (que se paga desde 1994 en un 80% a favor de la Nación y en un 20% a favor del municipio de Uribia)[24] 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 13).

Gráfica 13. Pago de contraprestaciones portuarias: zona pública e infraestructura 2003-2016



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

[23] 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.
[24] 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.

Para el periodo 2003 a 2012, de acuerdo con las cifras proporcionadas por Cerrejón, el valor promedio anual pagado por el conjunto de estas sobretasas fue de $3.200 millones. El mayor valor pagado 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. Entre 2015 y 2016 el pago por concepto de estas sobretasas tuvo un crecimiento muy significativo, superando, en promedio, $25.000 millones por año, que se explica por la modificación introducida por la Resolución 776 de 2014 en la fórmula de cálculo de la contraprestación, lo que se tradujo en dicho crecimiento de los valores cancelados (Cuadro 15).

Cuadro 15. Pago de contraprestaciones portuarias: zona pública e infraestructura 2003-2016

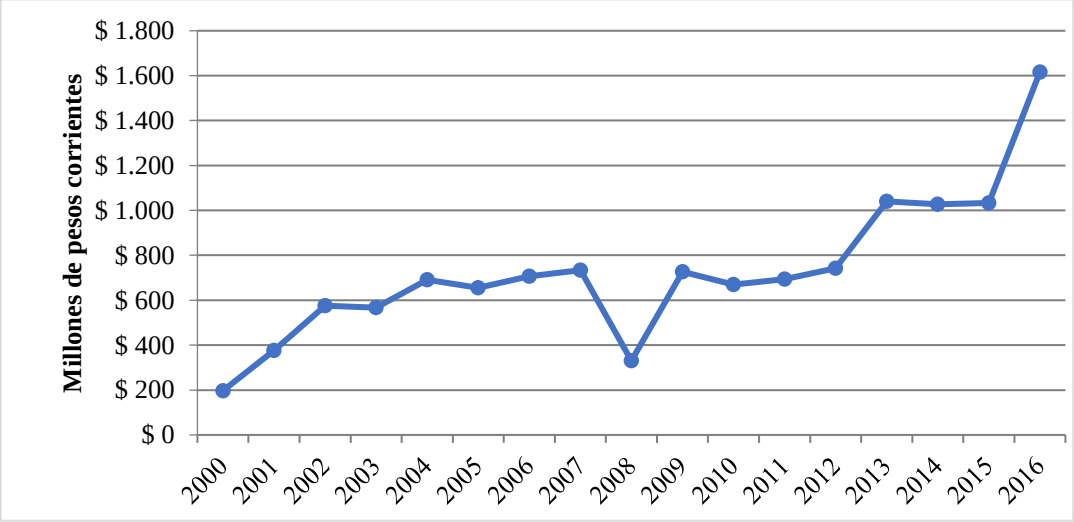
Año	Contraprestaciones portuarias			
	Millones de pesos corrientes			
	Nación		Uribia	Total
	Zona pública	Infraestructura	Zona pública	
2003	$ 2.479	$ 1.301	$ 620	$ 4.400
2004	$ 2.262	$ 1.188	$ 566	$ 4.016
2005	$ 1.999	$ 1.050	$ 500	$ 3.549
2006	$ 2.032	$ 1.067	$ 508	$ 3.607
2007	$ 1.789	$ 939	$ 447	$ 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
2015	$ 12.916	$ 8.895	$ 3.229	$ 25.040
2016	$ 14.210	$ 9.245	$ 3.552	$ 27.007

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 debido a un cambio en la legislación que eximió del pago a las sucursales de sociedades extranjeras. En 2013 este pago tuvo un incremento de más de 20% con respecto al año anterior y se mantuvo estable hasta 2015, con un valor cercano a los $1.000 millones anuales. En 2016 esta contribución tuvo un aumento notable al llegar a $1,600 millones, su valor más alto desde el año 2000 (Gráfica 14 y Cuadro 16).

Gráfica 14. Pago de contribuciones a Supersociedades por parte de la operación minera de Cerrejón 2000-2016



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

Cuadro 16. Pago de contribución a Supersociedades 2000-2016

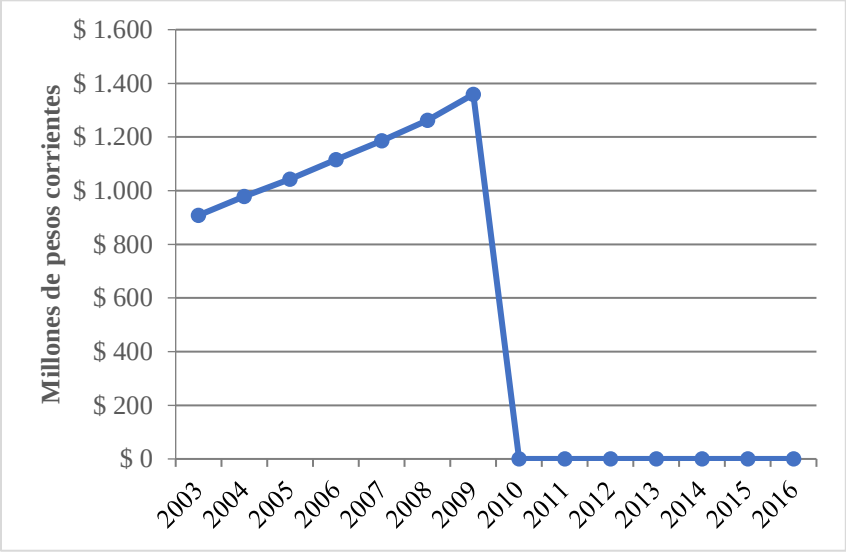
Año	Contribución de Supersociedades
	Millones de pesos corrientes
2000	$ 197
2001	$ 376
2002	$ 575
2003	$ 567
2004	$ 691
2005	$ 655
2006	$ 706
2007	$ 733
2008	$ 330
2009	$ 726
2010	$ 669
2011	$ 694
2012	$ 742
2013	$ 1.040
2014	$ 1.027
2015	$ 1.033
2016	$ 1.616

Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 crecientes hasta el 2010 y a partir de entonces se eliminaron (Gráfica 15 y Cuadro 17).

Gráfica 15. Pago de Canon Superficiario Sur por la operación minera de Cerrejón 2004-2014



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

Cuadro 17. Pago de Canon Superficiario Sur 2003-2016

Año	Canon superficiario 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
2015	$ 0
2016	$ 0

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

B. IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

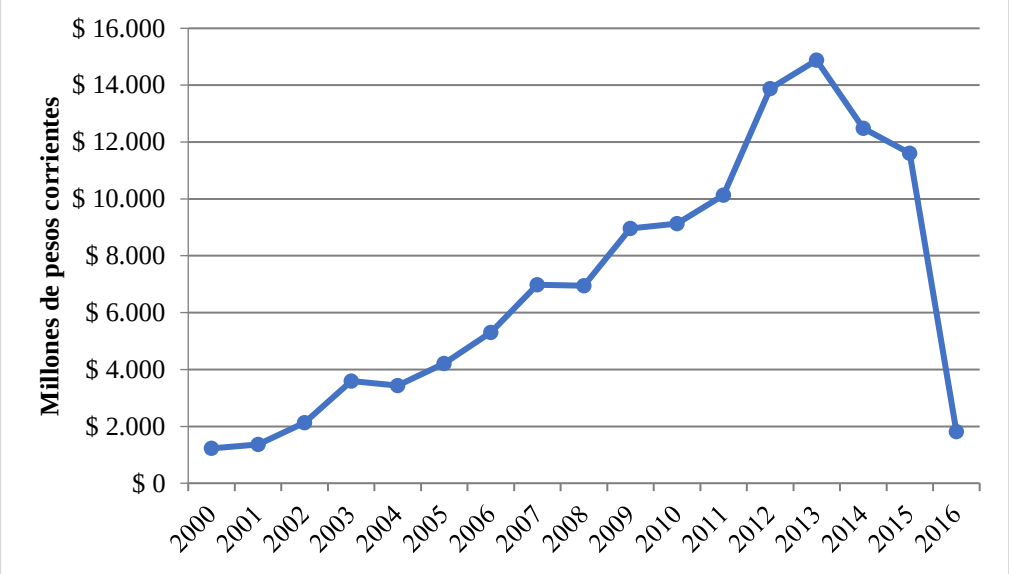
ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO FRONTERIZO DE LA GUAJIRA

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.[25] La Gráfica 16 ilustra el notable crecimiento sostenido de este gravamen hasta el año 2013 y su caída durante los años 2014-2016, especialmente en este último.

[25] Véase Ordenanza 025 de 1995 y Ordenanza 388 de 2014.

Gráfica 16. Pago de Estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira por la operación minera de Cerrejón 2000-2016



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

Como se observa en el Cuadro 18, a raíz de la vigencia de la Estampilla Pro-Desarrollo Fronterizo, la operación minera de Cerrejón pasó de pagar $1.224 millones en el año 2000, a $14.879 millones en 2013. A partir de entonces los pagos anuales por concepto de la estampilla fueron de $12.042, en promedio, en el bienio 2014-2015, y en 2016 disminuyeron dramáticamente a $1.813 millones. Lo anterior se explica porque esta estampilla estuvo suspendida durante el año 2016; así, el pago de $1.813 millones corresponde al valor de la declaración de diciembre de 2015 que se pagó en enero de 2016 (Cuadro 18).

Cuadro 18. Pago de estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira 2000-2016

Año	Gravamen de estapilla 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
2015	$ 11.605
2016	$ 1.813

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

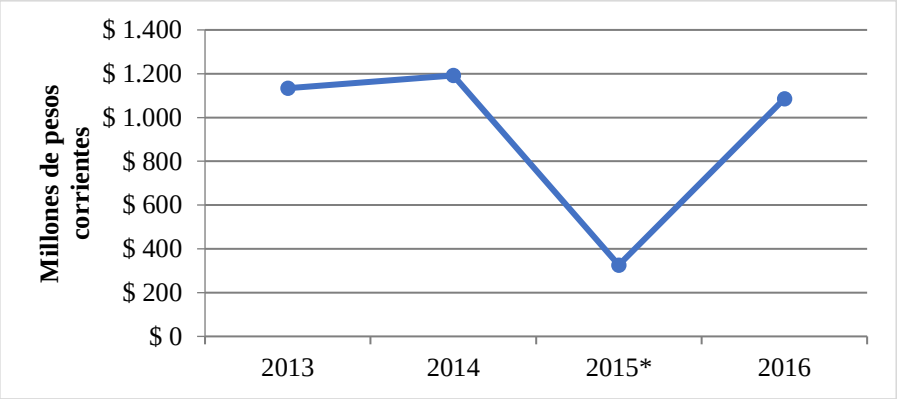
En este contexto, la Grafica 17 y el Cuadro 19 muestran que el monto pagado por este tributo estuvo entre $ 1.100 y $ 1.200 millones en los años 2013 y 2014. Durante el 2015 este gravamen fue inferior a los $350 millones de pesos y en el 2016 se recuperó y alcanzó de nuevo valores superiores a los $1.000 millones. El beneficiario único de los recursos recaudados es la Universidad de La Guajira.

Cuadro 19. Pago de estampilla Pro-Universidad de la Guajira 2013-2016

Año	Gravamen de estampilla Pro-Universidad de La Guajira
	Millones de pesos corrientes
2013	$ 1.134
2014	$ 1.192
2015*	$ 326
2016	$ 1.086

*Suspendida desde junio de 2014 hasta enero de 2015.
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón)

Gráfica 17. Pago de Estampilla Pro-Universidad de La Guajira 2013-2016



*Suspendida desde junio de 2014 hasta enero de 2015.
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón)

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

El impuesto sobre vehículos se creó en 1998 sustituyendo al 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 nacional[26]. El Cuadro 20 y la Gráfica 18 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 2008. A partir de ese año se reduce progresivamente hasta llegar a $ 588 millones en 2016.

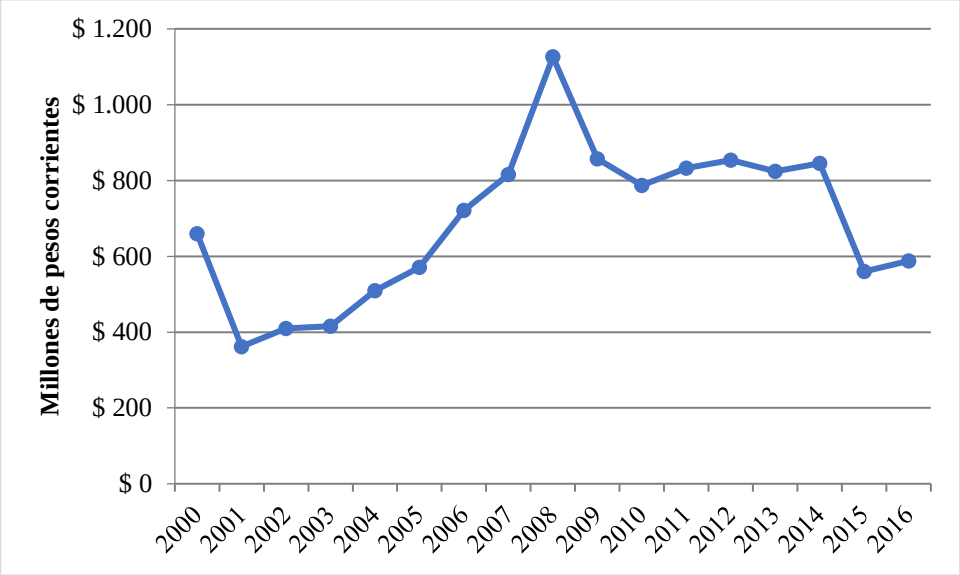
Cuadro 20. Pago de impuesto a vehículos automotores 2000-2016

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
2015	$ 560
2016	$ 588

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

[26] Véase Ley 488 de 1998, Artículos 138-151.

Gráfica 18. Pago de impuesto a vehículos automotores de Cerrejón 2000-2016



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 correspondiente a cada periodo gravable, se liquida con base en los ingresos brutos del contribuyente obtenidos durante el período.[27] En el caso de la operación minera de 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.

[27] 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.

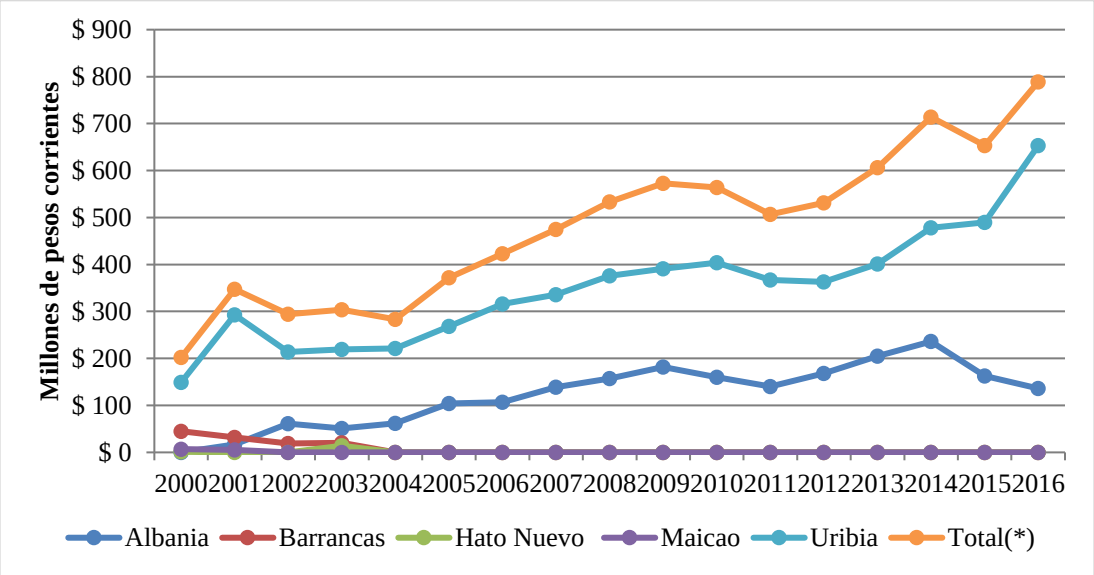
El Cuadro 21 muestra que, en los últimos diez años, el monto de este impuesto en los municipios de La Guajira se explica por el monto de los pagos en Albania y Uribia. Estas dos entidades territoriales pasaron de recibir $283 millones de pesos en 2004 a $ 789 millones en 2016, debido sobre todo al crecimiento del impuesto correspondiente a Uribia, que pasó de $221 millones a $653 millones en el mismo período (Cuadro 21 y Gráfica 19. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de Cerrejón en los cinco municipios 2000-2016). En cuanto a los municipios distintos a Albania y a Uribia, el comportamiento del impuesto obedece a que no se presentaron 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 (Gráfica 20).

Cuadro 21. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de Cerrejón en los 5 municipios de La Guajira, en Bogotá y en Barranquilla 2000-2016

Año	Impuesto Industria y Comercio								
	Millones de pesos corrientes								
	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	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
2015	$ 163	$ 0	$ 0	$ 0	$ 490	$ 653	$ 65	$ 0	$ 718
2016	$ 136	$ 0	$ 0	$ 0	$ 653	$ 789	$ 80	$ 0	$ 869

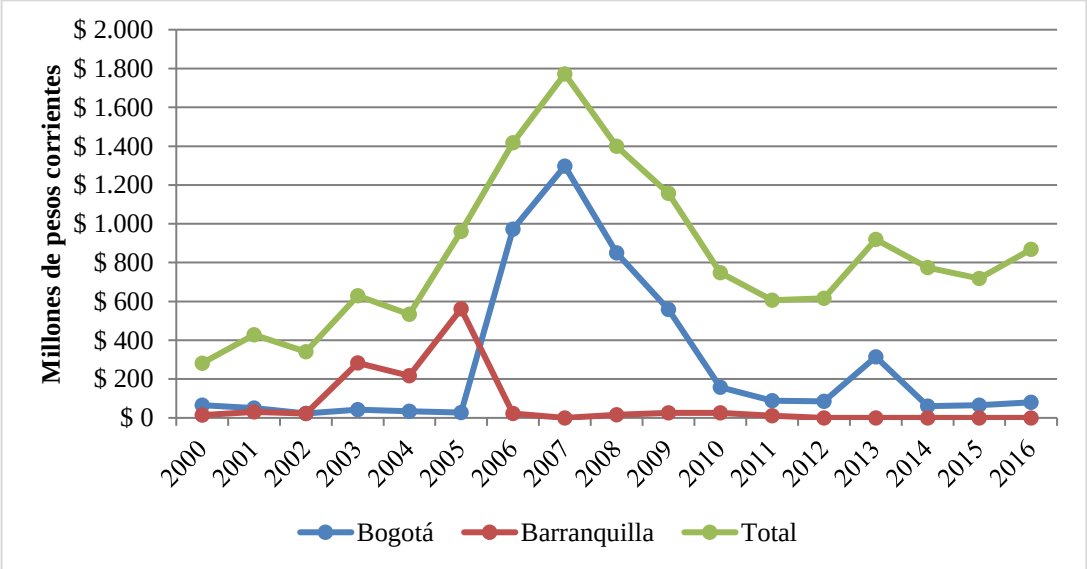
(*) Total de los cinco municipios: Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribía.
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón).

Gráfica 19. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de Cerrejón en los cinco municipios 2000-2016



*Suma 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 Cerrejón).

Gráfica 20. Pago del impuesto de industria y comercio por la operación minera de El Cerrejón en Bogotá y Barranquilla 2000-2016



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 Cerrejón muestra un crecimiento sostenido, pasando inicialmente de $367 millones en 2000 a $1.304 millones de pesos en 2010. La contribución de la empresa en esos años beneficiaba mayoritariamente a los municipios de Uribia y Albania (Cuadro 22. Pago de *impuesto* predial 2000-2016, lo que tendría que ver con el hecho de que en estos municipios se encontraban ubicados el puerto y la mayor parte de los predios de la compañía minera.

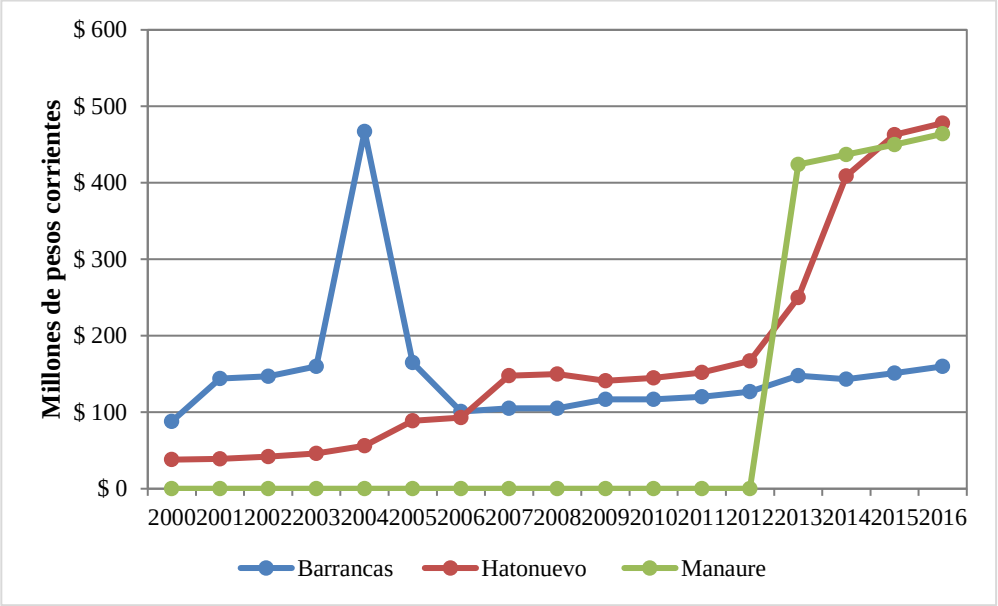
Cuadro 22. Pago de impuesto predial 2000-2016

Año	Impuesto predial						
	Millones de pesos corrientes						
	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	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
2015	$ 3.843	$ 151	$ 463	$ 1.221	$ 4.916	$ 450	$ 11.044
2016	$ 3.868	$ 160	$ 478	$ 1.403	$ 5.070	$ 464	$ 11.443

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

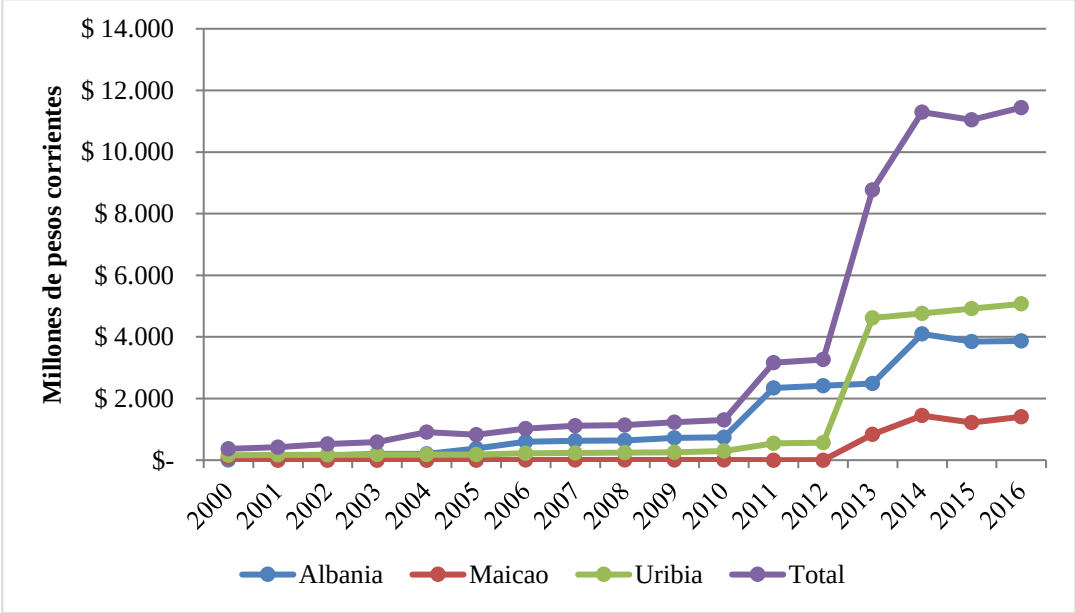
A partir de 2011 hasta 2015 se aprecia en el Cuadro 22 el significativo incremento del impuesto predial, explicado, principalmente, por los mayores pagos al municipio de Albania desde 2011, y también a Uribia desde 2013. No obstante, todos los municipios registraron, en general, mayores pagos del impuesto por parte del Cerrejón desde 2011 hasta 2016 (Gráfica 21 y Gráfica 22). 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. Desde 2013 y hasta 2015, Maicao recibió un monto importante de recursos por este concepto, de $ 1.356 millones en promedio en dichos años.

Gráfica 21. Pago del impuesto predial de la operación minera de Cerrejón en Barrancas, Hatonuevo y Manaure 2000-2016



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

Gráfica 22. Pago del impuesto predial de la operación minera de Cerrejón en Albania, Maicao, Uribia, y total pagado a los 6 municipios 2000-2016



Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 ciertos consumos de usuarios residenciales.[28] 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 23 muestra hasta 2010 una tendencia estable y creciente de dicha contribución, pasando de $2.352 millones en 2001 a $6.343 millones en 2010. Luego, en el año 2011 el pago de la sobretasa bajó a $ 4.966 millones, para finalmente desaparecer desde 2012 (Cuadro 23 y Gráfica 23).

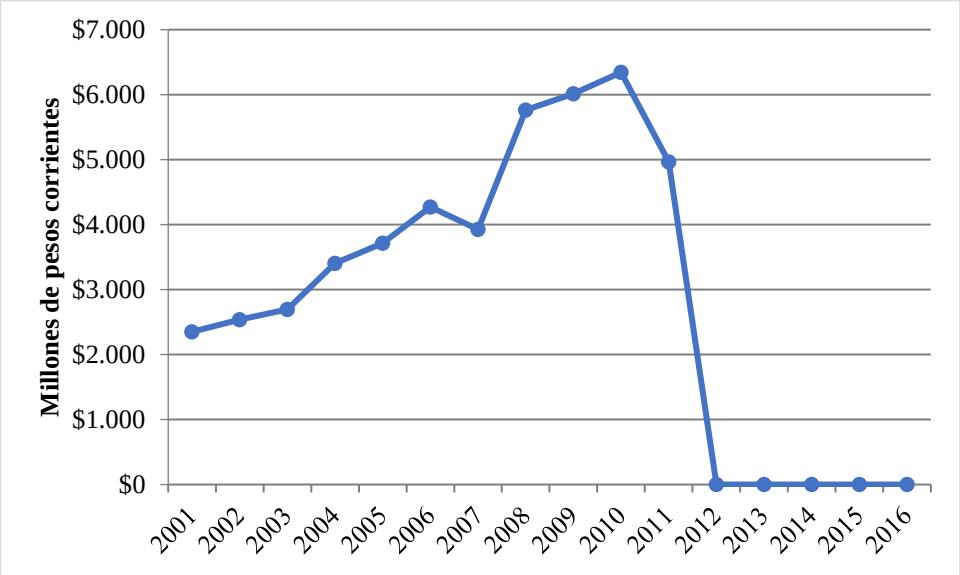
Cuadro 23. Pago de la contribución de solidaridad de energía eléctrica 2001-2016

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
2015	$ 0
2016	$ 0

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

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

Gráfica 23. Pago de contribución de solidaridad energética por la operación minera de Cerrejón 2001-2016



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

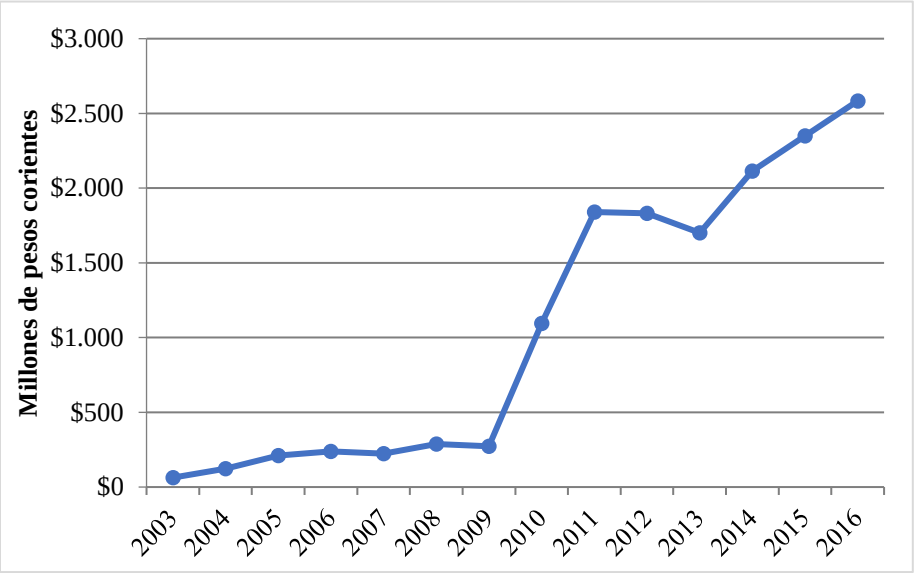
IMPUESTO AL ALUMBRADO PÚBLICO / HOY CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

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 (Ley del 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 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 se

multiplicara por cuatro entre 2009 y 2010. En los años más recientes, a partir de 2011, los pagos de Cerrejón por alumbrado público continuaron incrementándose hasta los $ 2.584 millones en 2016 (Gráfica 24 y Cuadro 24).

Gráfica 24. Contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público por la operación minera de Cerrejón 2003-2016



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

Cuadro 24. Pago de la contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público 2003-2016

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
2015	$2.350
2016	$2.584

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

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

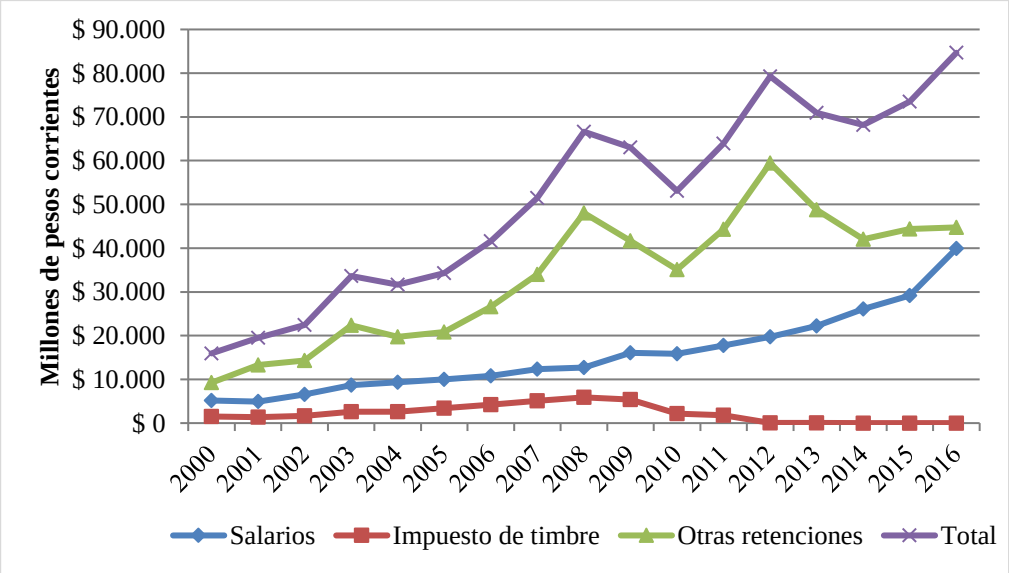
Una de las contribuciones fiscales más relevantes que ofrece la operación minera de Cerrejón es su papel como agente retenedor. Cerrejón es un importante recaudador de tributos del orden nacional como territorial. Mediante la figura de "retención en la fuente", cada vez que en virtud de dicha operación minera se efectúan transacciones sujetas a un impuesto con un proveedor, contratista o empleado, Carbones Cerrejón Limited, detrae del pago una suma de dinero a título de impuesto, para ser traslada al Estado, municipio o departamento según el caso.

Así, además del pago de impuestos y demás obligaciones fiscales nacionales y regionales, Carbones 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 25 muestra la evolución de las retenciones y auto retenciones en la fuente del orden nacional que el operador Carbones Cerrejón Limited aplica sobre: i) el impuesto de renta causado sobre pagos por salarios, ii) la compra o adquisición de bienes y servicios, y iii) el impuesto de timbre hasta el año 2013. El creciente papel de agente retenedor que cumple la operación minera de Cerrejón se observa a todo lo largo del período 2000-2016. Inicialmente, las retenciones estuvieron entre $15 mil y $20 mil millones y para 2016 ascendieron a $84 mil millones (Gráfica 25 y Cuadro 25).

Gráfica 25. Retención en la fuente del orden nacional de la operación minera de Cerrejón 2000-2016



*Otras retenciones incluye compra o adquisición de bienes y servicios.
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón).

El más alto porcentaje de retenciones ha correspondido a las operaciones de compra de bienes o servicios, más del 60% en promedio, siguiéndole en importancia los salarios, con una participación cercana al 30% en los últimos años (Cuadro 25).

Cuadro 25. Retenciones en la fuente del orden nacional por parte de la operación minera de Cerrejón 2000-2016

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	$ 0.069	$ 59.452	$ 79.275
2013	$ 22.181	$ 0.012	$ 48.754	$ 70.947
2014	$ 26.117	$ 0.000	$ 42.010	$ 68.127
2015	$ 29.158	$ 0.000	$ 44.351	$ 73.509
2016	$ 39.903	$ 0.000	$ 44.776	$ 84.669

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

B. RETENCIONES EN LA FUENTE DEL ORDEN MUNICIPAL

En cumplimiento de la legislación vigente, la operación minera de Cerrejón, a través de su operador Carbones 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 26 y en las Gráfica 26 y Gráfica 27 estas retenciones han crecido de forma notable

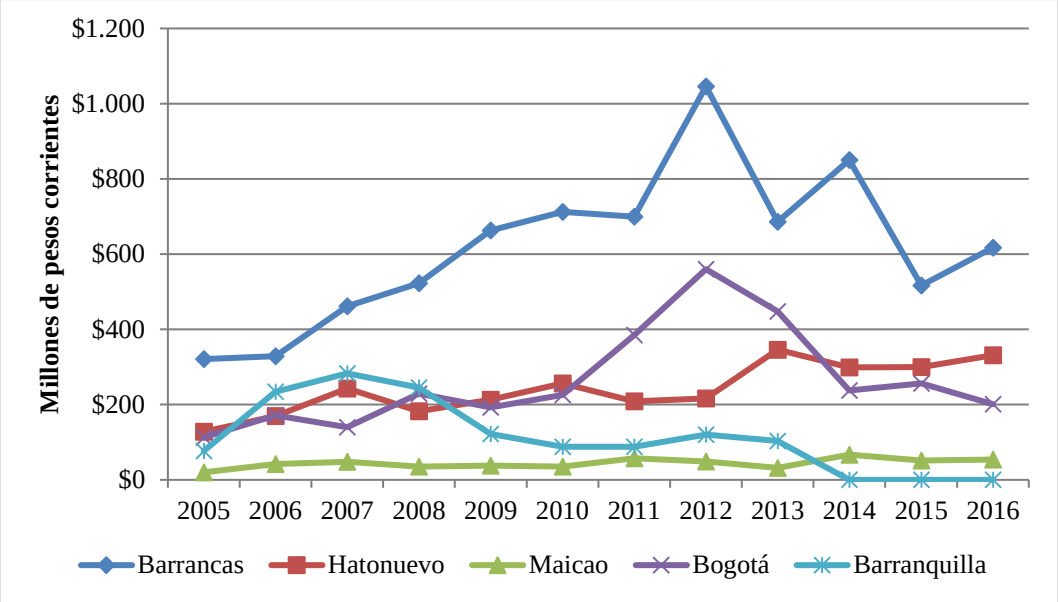
en los municipios de La Guajira, al pasar de un recaudo de $ 919 millones en el 2002, a $5.200 millones en 2016. El mecanismo de la retención en la fuente se creó en los municipios del Departamento a partir del año 2000, por lo cual a comienzos de la década se evidencia el aumento en el recaudo como resultado del inicio de retenciones con relación a las actividades industriales, comerciales y de servicios que sostiene Cerrejón con contratistas en los municipios de influencia directa de la operación minera.

Cuadro 26. Retenciones en la fuente del orden municipal de la operación minera de Cerrejón 2001-2016

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	$ 2.314	$ 712	$ 256	$ 35	$ 466	$ 3.783	$ 226	$ 88	$ 4.097
2011	$ 2.383	$ 700	$ 209	$ 57	$ 540	$ 3.889	$ 385	$ 88	$ 4.363
2012	$ 3.177	$ 1.046	$ 216	$ 49	$ 1.354	$ 5.841	$ 560	$ 120	$ 6.520
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
2015	$ 3.249	$ 517	$ 300	$ 52	$ 847	$ 4.964	$ 257	$0	$ 5.221
2016	$ 3.442	$ 617	$ 331	$ 54	$ 756	$ 5.200	$ 201	$0	$ 5.401

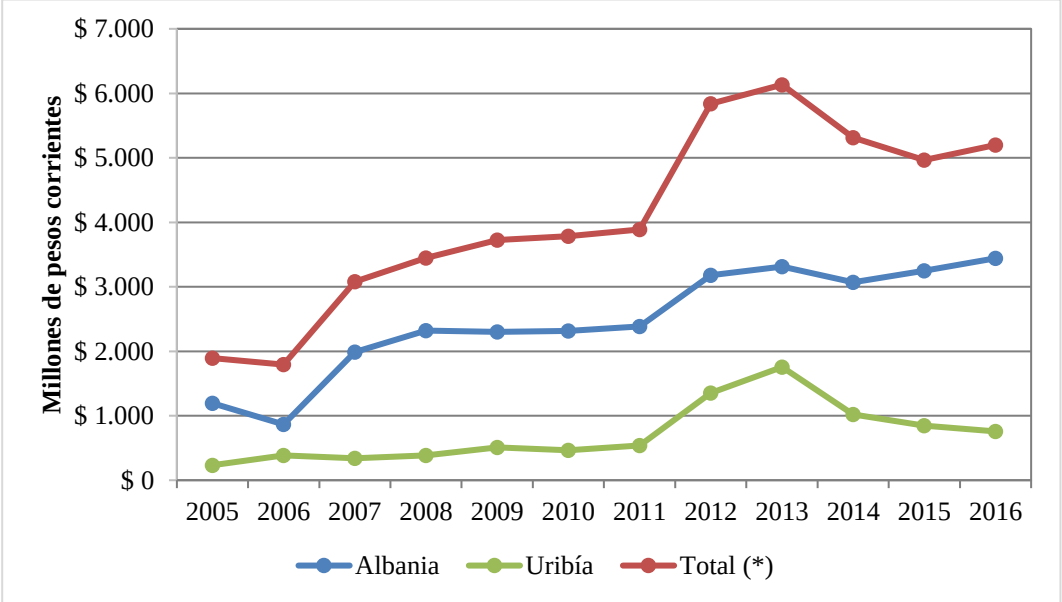
(*) Total de los cinco municipios: Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribía
Fuente: Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón).

Gráfica 26. Retención en la fuente del orden municipal de la operación minera de Cerrejón -Barrancas, Hatonuevo, Maicao, Bogotá y Barranquilla- 2005-2016



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

Gráfica 27. Retención en la fuente del orden municipal de la operación minera de Cerrejón -Albania, Uribía y Total*- 2005-2016



*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 Cerrejón).

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

En balance, los Cuadro 27 y Cuadro 28 ilustran sobre el valor de la **contribución fiscal a nivel nacional** de la operación minera de Cerrejón. En el año 2016 realizó pagos efectivos por $ 631.380 millones de pesos, por concepto de impuestos de renta, IVA, patrimonio, aduanas, y otras contribuciones, contraprestaciones, tasas, sobretasas y gravámenes especiales, monto que no incluye los $ 84.669 millones transferidos a la Nación por las retenciones en la fuente efectuadas del orden nacional. Esta suma agregada de pagos de Cerrejón significó un aumento del 31,2% con respecto a 2015 y uno del 76,9% con respecto al año 2014. Más de la mitad de la contribución fiscal agregada de la operación minera se explica por el impuesto de renta, y si se añade el impuesto de patrimonio ambos impuestos representaron el 74%, en promedio, en 2015-2016-2017.

Cuadro 27. Contribuciones a nivel nacional de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Valor (*)		Variación Porcentual (%) 2014-2015	Valor (*)	Variación Porcentual (%) 2015-2016	Variación Porcentual (%) 2014-2016
	2014	2015		2016		
Impuesto de renta	$207.465	$299.699	44,5%	$463.866	54,8%	123,6%
Impuesto de patrimonio	$45.012	$45.089	0,2%	$39.756	-11,8%	-11,7%
Aportes parafiscales	$22.516	$23.079	2,5%	$24.098	4,4%	7,0%
Sobretasa al ACPM	$11.672	$12.692	8,7%	$11.436	-9,9%	-2,0%
Derechos de Aduana	$28.252	$33.555	18,8%	$35.194	4,9%	24,6%
IVA asumido	$28.956	$31.839	10,0%	$18.215	-42,8%	-37,1%
Gravamen a los movimientos financieros	$9.287	$9.465	1,9%	$9.932	4,9%	6,9%
Tasa de vigilancia - Operación portuaria	$116	$37	-68,1%	$260	602,7%	124,1%
Contraprestaciones portuarias	$2.834	$25.040	783,6%	$27.007	7,9%	853,0%
Contribución de Supersociedades	$1.027	$1.033	0,6%	$1.616	56,4%	57,4%
Total	**$357.137**	**$481.528**	**34,8%**	**$631.380**	**31,1%**	**76,8%**

*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 Cerrejón).

El Cuadro 27 también presenta las tasas de crecimiento desagregadas de cada rubro de contribución fiscal entre los años 2015 y 2016. Se destacan los incrementos correspondientes a la tasa de vigilancia de la operación portuaria (602,7%), la contribución a Supersociedades (56,4%) y el impuesto de renta (54,8%). En contraste, el IVA y el impuesto al patrimonio disminuyeron en 42,8% y en 11,8% respectivamente. En cuanto al pago conjunto del impuesto al patrimonio, el IVA, los derechos de aduana y el gravamen a los movimientos financieros, estos pasaron de significar el 31.2% del total de impuestos pagados a nivel nacional por la operación minera de Cerrejón en 2014, a representar el 24,9% en el 2015 y el 16,3 en el 2016. Si se excluye el comportamiento del impuesto de renta, los impuestos del orden nacional pagados por la empresa disminuyeron en un 7,9% entre 2015 y 2016.

En cuanto a la participación de las contribuciones a nivel nacional, el impuesto de renta y las contraprestaciones portuarias ganaron participación entre 2014 y 2016, mientras que el impuesto al patrimonio, los parafiscales, la sobretasa al ACPM, los derechos de aduana, el gravamen a los movimientos financieros y el IVA disminuyeron su participación en este período (Cuadro 28).

Cuadro 28. Participación de las contribuciones a nivel nacional de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

	Participación (%)		
Concepto	**2014**	**2015**	**2016**
Impuesto de renta	58,1%	62,2%	73,4%
Impuesto de patrimonio	12,6%	9,4%	6,3%
Aportes parafiscales	6,3%	4,8%	3,8%
Sobretasa al ACPM	3,3%	2,6%	1,8%
Derechos de Aduana	7,9%	7,0%	5,6%
IVA asumido	8,1%	6,6%	2,9%
Gravamen a los movimientos financieros	2,6%	2,0%	1,6%
Tasa de vigilancia - Operación portuaria	0,0%	0,0%	0,0%
Contraprestaciones portuarias	0,8%	5,2%	4,3%
Contribución de Supersociedades	0,3%	0,2%	0,3%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

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

En lo que respecta al comportamiento de las regalías y compensaciones, como se veía en el Cuadro 6, la empresa pagó entre los años 2010 y 2016, un significativo promedio anual de US$ 220 millones. Si se compara la dinámica reciente en moneda nacional de las regalías y compensaciones con la correspondiente a los pagos de impuestos del orden nacional en los años 2015 y 2016, se obtiene que los impuestos del orden nacional aumentaron en un 31,2% mientras que las regalías y compensaciones disminuyeron en un 18,1%.

Así, en el agregado los **impuestos nacionales más las regalías** indican que los pagos de Cerrejón al Estado por concepto de su actividad minera fueron superiores a un billón de pesos ($1.012.815 millones), un 6.9% más que en 2015 (Cuadro 29)[29]. Esta variación

[29] 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

confirma que, a nivel nacional, los impuestos del orden nacional han aumentado su participación en los pagos de la compañía, mientras que las regalías y compensaciones la han disminuido. Esta ha sido la tendencia durante los años 2014-2016 (Cuadro 30).

Cuadro 29. Contribuciones de impuestos del orden nacional más regalías de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Valor (*)		Variación Porcentual (%) 2014-2015	Valor (*)	Variación Porcentual (%) 2015-2016	Variación Porcentual (%) 2014-2016
	2014	2015		2016		
Impuestos del orden nacional	$357.137	$481.528	34,8%	$631.380	31,2%	76,8%
Regalías y compensaciones	$460.999	$465.473	1,0%	$381.035	-18,1%	-17,3%
Total	**$818.136**	**$947.001**	**15,8%**	**$1.012.415**	**6,9%**	**23,7%**

*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 Cerrejón).

Cuadro 30. Participación de impuestos del orden nacional más regalías en la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Participación (%)		
	2014	2015	2016
Impuestos del orden nacional	43,7%	50,8%	62,4%
Regalías y compensaciones	56,3%	49,2%	37,6%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

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

En lo referente a las **contribuciones a nivel departamental** de la operación minera en 2015 y 2016, éstos se ilustran en el Cuadro 31. La principal contribución se ha dado a través de la estampilla pro-desarrollo fronterizo, cuya suspensión ante la jurisdicción contencioso administrativa incidió en su comportamiento en la vigencia 2016. Esto explica que la variación porcentual de dicha estampilla fuera negativa y de una magnitud del 84,4%. En cuanto a la estampilla pro-universidad, ésta tuvo una variación porcentual

---

tributaria. No son imposiciones del Estado. Véase Corte Constitucional (2013), Sentencia C-10 de enero 23/2013. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

positiva del 233,1% mientras que los impuestos de los vehículos automotores también aumentaron su participación a nivel departamental en 5%. Ahora bien, si se tienen en cuenta los años 2014-2016, la variación porcentual de todas las contribuciones departamentales es negativa en un 76% lo que se explica por el comportamiento de dicha estampilla pro-desarrollo fronterizo. Como resultado de lo anterior, entre 2015 y 2016 se redujo la participación de esta estampilla y aumentaron las participaciones de la estampilla pro-universidad y del impuesto a los vehículos (Cuadro 32).

Cuadro 31. Contribuciones de impuestos a nivel departamental de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Valor (*)		Variación Porcentual (%) 2014-2015	Valor (*)	Variación Porcentual (%) 2015-2016	Variación Porcentual (%) 2014-2016
	2014	2015		2016		
Estampilla Pro-Desarrollo fronterizo	$12.479	$11.605	-7,0%	$1.813	-84,4%	-85,5%
Estampilla Pro-universidad	$1.192	$326	-72,7%	$1.086	233,1%	-8,9%
Vehículos automotores	$845	$560	-33,7%	$588	5,0%	-30,4%
Total	**$14.516**	**$12.491**	**-14,0%**	**$3.487**	**-72,1%**	**-76,0%**

*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 Cerrejón)

Cuadro 32. Participación de impuestos a nivel departamental de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Participación (%)		
	2014	2015	2016
Gravamen de estampilla Pro-Desarrollo fronterizo de La Guajira	86,0%	92,9%	52,0%
Estampilla pro-universidad	8,2%	2,6%	31,1%
Impuesto vehículos automotores	5,8%	4,5%	16,9%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

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

Además de estas contribuciones de la operación minera de Cerrejón ilustradas en los Cuadro 31 y Cuadro 32 cabe tener en cuenta los pagos que igualmente ha recibido el departamento de La Guajira por concepto de las regalías pagadas por Cerrejón. En efecto,

bajo el régimen anterior al Acto Legislativo 05 de 2011 el departamento se beneficiaba del 42% de las regalías pagadas por la operación minera.[30] Igualmente, bajo el nuevo régimen del Sistema General de Regalías, La Guajira como departamento productor de este recurso natural no renovable ha hecho uso del derecho constitucional a participar en las regalías y compensaciones , en beneficio de las inversiones consignadas en sus planes de desarrollo, en el marco de lo establecido en el artículo 361 de la CP y normas reglamentarias, tal como se ha explicado y se ampliará en la tercera parte de este informe.[31]

En cuanto se refiere a las **contribuciones a nivel municipal** de la operación minera de Cerrejón en los años 2015 y 2016, éstas se ilustran en los Cuadro 33 y Cuadro 34. Como se veía en el Cuadro 23, el pago de la contribución de solidaridad de energía eléctrica se eliminó a partir del año 2012, de manera que en los años 2014 a 2016 el impuesto más representativo de la operación minera ha sido el impuesto predial, aunque muestra una participación decreciente. En efecto, el pago del predial en los municipios por parte de Cerrejón ha bajado su participación dentro de los impuestos municipales cancelados de un 77,7% en el 2014 a un 62,0% en el 2016. El impuesto al alumbrado público ha mantenido su participación y las contraprestaciones portuarias de Uribia, aumentaron notablemente su peso relativo de 2,8% a 19,3% entre 2014 y 2016.

En balance, el valor de la contribución fiscal municipal de Cerrejón aumentó 6.4% entre los años 2015-2016, y se incrementó en un 26,5% entre 2014 y 2016.

---

[30] 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.

[31] 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 33. Contribuciones a nivel municipal de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Valor (*)		Variación (%) 2014-2015	Valor (*)	Variación (%) 2015-2016	Variación (%) 2014-2016
	2014	2015		2016		
Impuesto al alumbrado público	$ 2.114	$ 2.350	11,2%	$ 2.584	10,0%	22,2%
Impuesto Predial	$11.293	$ 11.044	-2,2%	$11.443	3,6%	1,3%
Impuesto Industria y Comercio 5M	$ 774	$ 718	-7,2%	$ 869	21,0%	12,3%
Contraprestaciones portuarias (Uribia)	$ 405	$ 3.229	697,3%	$ 3.552	10,0%	777,0%
Total	**14.586**	**$ 17.341**	**18,9%**	**$18.448**	**6,4%**	**26,5%**

*Millones de pesos corrientes
*** Corresponde al total para los 5 municipios del área de influencia de Cerrejón
Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos – Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de Cerrejón).

Cuadro 34. Participación de los impuestos a nivel municipal pagados por la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Participación (%)		
	2014	2015	2016
Impuesto al alumbrado público	14,5%	13,6%	14,0%
Impuesto Predial	77,4%	63,7%	62,0%
Impuesto Industria y Comercio 5M	5,3%	4,1%	4,7%
Contraprestaciones portuarias (Uribia)	2,8%	18,6%	19,3%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos basados en datos del Departamento de Contabilidad Financiera e Impuestos.
Carbones del Cerrejón Limited (operador de la operación minera de 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 Cerrejón se han beneficiado ampliamente 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, 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 amplias oportunidades de gozar de los beneficios de la distribución de dichas regalías.[32] Bajo el nuevo SGR también los municipios pueden acceder a las regalías directas, así como a los demás fondos de inversión establecidos en la reforma constitucional descrita para el financiamiento de proyectos de inversión que presenten a la aprobación de los respectivos OCAD.

Por último, el Cuadro 35 presenta el **agregado de las contribuciones del orden nacional, departamental y municipal de la operación minera de Cerrejón**, en los años 2014, 2015 y 2016, incluyendo el valor de los pagos de regalías en dichos años. El total de las contribuciones fiscales (impuestos directos, indirectos y otros gravámenes) adicionando a éstas los pagos de regalías y compensaciones fue, en 2016, de $1.034.750 millones de pesos, cifra que representó un incremento de 5,9% con respecto a lo pagado en el año 2015 y de 22.1%, en relación a 2014.

Los $ 1.034.750 millones valorados a la tasa representativa del mercado promedio para 2016 ($ 3.053,42 pesos por dólar) significaron pagos por parte de Cerrejón por un valor representativo de US$ 338,9 millones de dólares en ese año. Esta cifra se compara con los US$ 355,7 millones pagados en 2015, (calculados con una tasa de cambio promedio para dicho año de $ 2.746,47 pesos por dólar), lo que equivale a una disminución de -4,7%[33].

[32] 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.

[33] Tasa de cambio promedio anual tomada de las Estadísticas del Banco de la República: http://banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_ts_trm.htm

Cuadro 35. Contribuciones totales de la operación minera de Cerrejón 2014-2016 y su variación

Concepto	Valor (*)		Variación (%) 2014-2015	Valor (*)	Variación (%) 2015-2016	Variación (%) 2014-2016
	2014	2015		2016		
Nacionales	$ 818.136	$ 947.001	15,8%	$ 1.012.815	6,9%	23,8%
Departamentales	$ 14.516	$ 12.491	-14,0%	$ 3.487	-72,1%	-76,0%
Municipales	$ 14.586	$ 17.341	18,9%	$ 18.448	6,4%	26,5%
Total	**$ 847.238**	**$ 976.833**	15,3%	**$ 1.034.750**	5,9%	22,1%

*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 Cerrejón).

En cuanto a la participación agregada de los pagos de Cerrejón en el orden nacional y territorial, se observa que los pagos a nivel nacional han representado el 97%, en promedio, entre 2014 y 2016 (Cuadro 36). En estos años se registra una gradual pérdida de participación relativa de las contribuciones de la compañía en el orden departamental.

Cuadro 36. Distribución regional de las contribuciones totales de la operación minera de Cerrejón 2014-2016

Concepto	Participación (%)		
	2014	2015	2016
Nacionales	96,6%	96,9%	97,9%
Departamentales	1,7%	1,3%	0,3%
Municipales	1,7%	1,8%	1,8%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

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

SEGUNDA PARTE: LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE ALGUNAS DE SUS 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 para el período 2013-2016 correspondiente a los ingresos y gastos corrientes y de capital de esta entidad territorial. Con fundamento en la información oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal DAF, 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 asignación de 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 a 2016, con y sin recursos de regalías. Por último, se presenta el estado de la ejecución presupuestal consolidada y se hacen algunas observaciones de política que incidirían en un mejor 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 anteriores[34]. Este programa fue objeto de ajustes en las vigencias 2008, 2009 y 2011. En 2014 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. En 2015 y 2016, de acuerdo con la DAF, el departamento mostró indicadores fiscales y financieros positivos, expresados en obtención de ahorro primario y superávit presupuestal, además de cumplir con las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto y endeudamiento.[35] No obstante, persisten situaciones de fragilidad fiscal que no han sido corregidas.

Al respecto, se ha identificado en el departamento la presencia reiterada de eventos de riesgo fiscal, tales como el estado de los pasivos contingentes, la baja participación de los ingresos propios de la entidad territorial, la situación financiera de algunas entidades descentralizadas, y la gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP, en la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico. Esta última situación de gestión del SGP llevó al Gobierno nacional a asumir temporalmente la competencia en la prestación de dichos servicios en el departamento y en algunas de sus entidades territoriales, a partir del mes de febrero de 2017 y hasta por tres años, con base en lo establecido en el Decreto Constitucional con fuerza de ley 28 de 2008.[36]

B. INGRESOS

Los ingresos diferentes del Sistema General de Regalías ascendieron en 2015 a $645.314 millones (Cuadro 37), para un incremento real de 10% con respecto al año 2014, explicado

---

[34] Ver Dirección general de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, (2014) "*Informe viabilidad fiscal La Guajira 2014*". Bogotá, junio de 2015. www.minhacienda.gov.co

[35] "*VIABILIDAD FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS. DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. DICEMBRE DE 2016"* Bogotá, 2017. Los indicadores presentados en esta sección del informe se obtienen de este documento de la DAF. www.minhacienda.gov.co

[36] Documento CONPES 33883 "*Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de la guajira, en aplicación del decreto 028 de 2008".* Bogotá 21 de febrero de 2017. www.dnp.gov.co

por el crecimiento de los ingresos propios y de los recursos del balance. En 2016, sin embargo, estos ingresos se redujeron a $432.882 millones, con una variación en términos reales de -37% con respecto al año anterior. Esta reducción se explica por la disminución en todos los rubros de ingreso, con excepción de las transferencias que se incrementaron en un 8%. Los ingresos propios, tributarios y no tributarios, registraron una variación real negativa del 29% y los ingresos de capital se redujeron en 73%. El aumento real de 8%, de las transferencias de explica por el comportamiento positivo de las transferencias del SGP a los sectores de educación y de agua potable y saneamiento básico, que aumentaron 3% y 100%, respectivamente.

El comportamiento negativo de los ingresos propios del departamento obedeció a que los tributarios tuvieron una variación real negativa de 24% explicada, a su vez, principalmente, por la caída del 53% en el recaudo de estampillas. Y los ingresos no tributarios disminuyeron 66%, consecuencia del menor recaudo de las sanciones tributarias.

Cuadro 37. Ingresos del Departamento de La Guajira diferentes al SGR 2013-2016

Concepto	Vigencia		Variación real 2013-2014	Vigencia	Variación real 2014-2015	Vigencia	Variación real 2015-2016
	2013	2014		2015		2016	
Tributarios y no tributarios	62.665	71.830	11%	84.187	17%	63.597	-29%
Transferencias	300.593	241.937	-22%	244.185	1%	277.637	8%
Ingresos de capital*	31.412	211.312	549%	60.111	-72%	20.202	-68%
Recursos del Balance**	112.646	61.659	-47%	256.831	317%	71.446	-97%
Recursos del año	**507.315**	**586.740**	**12%**	**645.314**	**10%**	**432.882**	**-37%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda
* Ingresos de capital comprende desembolso de crédito.
**Recursos del Balance incluye Superávit fiscal y Cancelación de reservas y otros (Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR).

Como resultado de este comportamiento de los ingresos, la composición detallada en el Cuadro 38 muestra una alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (64% en 2016), 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. Esto, a su vez, es consecuencia de una combinación de factores como la persistencia del contrabando, la ausencia de una cultura tributaria, y falta de implementación de procesos de gestión tributaria que existen en otros departamentos de la región Caribe y que han mostrado buenos resultados.[37] El esfuerzo sostenido de la entidad territorial por mejorar el recaudo de tributos en 2014 y 2015 se detuvo y mostró un comportamiento negativo en 2016, de manera que, en promedio los ingresos tributarios y no tributarios representaron un reducido 13% de los ingresos diferentes al SGR en el cuatrienio 2013-2014.

Cuadro 38. Participación ingresos Departamento La Guajira diferentes al SGR 2013-2016

Ingresos diferentes al SGR 2013-2014				
Millones de pesos Corrientes				
Concepto	**Composiciones**		**Composiciones**	
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Tributarios y no tributarios	12%	12%	13%	15%
Transferencias	59%	41%	38%	64%
Ingresos de capital	6%	36%	9%	5%
Recursos del Balance*	22%	11%	40%	16%
Recursos del año	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

*Recursos del Balance incluye Superávit fiscal y Cancelación de reservas y otros (Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalias del sistema anterior SGR).
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En el 2016, los ingresos tributarios alcanzaron los $ 60.470 millones, lo que se tradujo en la caída real de 24% con respecto a lo recaudado en el año inmediatamente anterior (Cuadro 39). El recaudo por concepto de estampillas que bajo de $ 48.348 millones en 2015 a $ 24.257 en 2016, fuente principal de ingresos tributarios del departamento, se redujo debido a la interinidad institucional que a su vez se reflejó en una menor capacidad de ejecución en la contratación pública departamental (DAF, 2017). Pese a lo anterior, cabe destacar el

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

aumento en los impuestos al consumo de 29% en 2016, donde se destaca el crecimiento del impuesto a la cerveza.

Cuadro 39. Composición de los ingresos tributarios de La Guajira 2013 - 2016

Concepto	Vigencia		Variación real	Vigencia	Variación real	Vigencia	Variación real
	2013	2014	2013-2014	2015	2014-2015	2016	2015-2016
Vehículos automotores	1.227	1.380	8%	1.052	-29%	1.245	12%
Registro y Anotación	1.991	2.077	1%	2.524	14%	2.318	-13%
Impuestos al consumo	21.355	20.132	-9%	19.920	-7%	27.214	29%
Licores	1.122	3.126	169%	2.297	-31%	3.222	33%
Cerveza	18.262	15.280	-19%	16.063	-2%	21.926	29%
Cigarrillos y tabaco	1.972	1.726	-16%	1.561	-15%	2.065	25%
Sobretasa a la gasolina	811	698	-17%	881	18%	888	-5%
Estampillas	31.880	37.310	13%	48.348	21%	24.257	-53%
Otros impuestos	3.216	3.996	20%	2.709	-37%	4.548	59%
Total	**60.481**	**65.593**	**5%**	**75.433**	**8%**	**60.470**	**-24%**

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

Es notorio que el cobro de las estampillas sigue siendo la principal fuente de recursos del departamento con una participación promedio de 54% entre 2013 y 2016. Esta importancia se solo redujo en 2016 a 40% (Cuadro 40). Tales 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%));[38] ii) **Pro Desarrollo Departamental**

[38] 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

(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 dotación (70%) y lo restante en capacitación e investigación y, pago de plazas docentes (30%); y vi) **Electrificación Rural**.[39]

El buen comportamiento de los impuestos al consumo llevó a que estos incrementaran su participación del 26% en 2015 al 45% en 2016, como resultado del comportamiento del impuesto a la cerveza, y también por la dinámica de los recaudos del impuesto a los licores, cigarrillos y tabaco (Cuadro 40).

Cuadro 40. Participación de los ingresos tributarios 2013 - 2016

Ingresos tributarios 2013-2016				
Millones de pesos Corrientes				
Concepto	**Composiciones**			
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Vehículos automotores	2%	2%	1%	2%
Registro y Anotación	3%	3%	3%	4%
Impuestos al consumo	35%	31%	26%	45%
Licores	2%	5%	3%	5%
Cerveza	30%	23%	21%	36%
Cigarrillos y tabaco	3%	3%	2%	3%
Sobretasa a la gasolina	1%	1%	1%	1%
Estampillas	53%	57%	64%	40%
Otros impuestos	5%	6%	4%	8%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

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

En cuanto a los ingresos de regalías (SGR), el departamento contó con recursos incorporados presupuestalmente por $ 501.372 millones en el bienio 2015-2016, lo que

ingresos y otros procedimientos del recaudo. Cabe anotar que el monto del recaudo autorizado por la Ley para esta estampilla ya se cumplió.

[39] Ibid, Pg.25

representa una caída en términos reales de 23,5%, frente a los $565.474 millones del bienio anterior (Cuadro 41). Estos ingresos fueron incorporados como resultado de las autorizaciones de los OCAD y correspondieron en un 49% a las asignaciones directas, 47% a los Fondos de Desarrollo regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación, y municipios ribereños, y un 4% a recursos de capital (Cuadro 41 y Cuadro 42). Pese a esta reducción de ingresos incorporados presupuestalmente a través del SGR, la magnitud de los ingresos de regalías en el bienio 2015-2016 es muy apreciable si se tiene en cuenta que representaron en promedio el 47% de los ingresos totales sin SGR en los mismos dos años.[40] Estas cifras reiteran la alta dependencia que tiene el departamento de las regalías y de las transferencias del SGP.

Cuadro 41. Ingresos SGR incorporados presupuestalmente al Departamento de La Guajira

Concepto	Bienalidad		Variación real
	2013-2014	2015-2016	
A. Asignaciones Directas	153.579	247.495	43%
B. Fondos*	216.413	235.667	3%
D. Recursos para el fortalecimiento de secretarías de planeación y OCADS	434	347	-29%
E. Recursos de capital (rendimientos financieros)	194.948	17.864	-92%
Total ingresos incorporados SGR	**565.374****	**501.372**	**-21%**

*Fondos incluye Compensación, Desarrollo, Ciencia, Tecnología e Innovación; y Municipios Ribereños.
** Incluye nuevas incorporaciones del bienio 2013-2014 por $349.727 millones y $215.647 millones como disponibilidad inicial obtenida del ejercicio de cierre de la vigencia 2012.
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

La composición de los ingresos del SGR (Cuadro 42) pone de presente que el aumento del 43% en las **regalías directas** en 2015-16 respecto a a 2013-14 llevó a que estas asignaciones expliquen cerca de la mitad de las asignaciones de regalías para proyectos del departamento en el último bienio, porcentaje que también se explica por la notable disminución de los recursos de capital de $ 194.948 millones en 2013-2014 a $ 17.864

[40] 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.

millones en 2015-2016, lo que se tradujo en una disminución de su peso relativo de 34% a 4%.

Cuadro 42. Composición de los ingresos del SGR incorporados presupuestalmente por el Departamento de La Guajira

Ingresos del SGR 2012-2013/2014		
Millones de pesos Corrientes		
Concepto	**Participación**	
	2013-2014	**2015-2016**
A. Asignaciones Directas	27%	49%
B. Fondos*	38%	47%
D. Recursos para el fortalecimiento de secretarías de planeación y OCADS	0%	0%
E. Recursos de capital	34%	4%
Total ingresos incorporados SGR	**100%**	**100%**

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

C. GASTOS

Para el año 2016 los compromisos de gasto del departamento, sin incluir el SGR, fueron de $383.021 millones, 39% menos que el valor registrado en 2015 (Cuadro 43). De este total, un 92% correspondió a los gastos de inversión, y el restante 8% se destinó a funcionamiento (Cuadro 44).[41] 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 2016 también disminuyó el gasto de inversión en un 38%, como se amplía más adelante.

[41] 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

Cuadro 43. Compromisos de gasto del Departamento de La Guajira sin SGR 2015 - 2016

Concepto	Vigencia		Variación real	Vigencia	Variación real	Vigencia	Variación real
	2013	2014	2013-2014	2015	2014-2015	2016	2015-2016
Funcionamiento	35.381	33.025	**-10%**	41.209	17%	31.619	-27%
Inversión	416.354	342.677	**-21%**	539.728	48%	351.403	-38%
Servicio de la deuda	3.451	8.039	**125%**	15.747	**83%**	0	-100%
Total compromisos del año sin SGR	**455.185**	**383.741**	**-19%**	**596.684**	**46%**	**383.021**	**-39%**

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

Cuadro 44. Composición de los compromisos de gasto del Departamento de La Guajira sin SGR 2015 - 2016

Compromisos del año sin SGR 2015-2016				
Millones de pesos corrientes				
Concepto	**Composiciones**			
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Funcionamiento	8%	9%	7%	8%
Inversión	91%	89%	90%	92%
Servicio de la deuda	1%	2%	3%	0%
Total compromisos del año sin SGR	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

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

En cuanto a los gastos de la gobernación del departamento, incluyendo los recursos del SGR, el Cuadro 45, confirma que éstos fueron de $ 321.074 millones en el bienio 2015-16, cifra que representó una reducción en términos reales de 24% con respecto al bienio 2013-14. Estos recursos se han destinado mayoritariamente a inversión, aunque su participación disminuyó de 92% a 88% entre los dos bienios. Le sigue el servicio de la deuda cuya participación aumentó de 2 a 12%. Finalmente, cabe señalar que los $321.074 millones comprometidos del SGR para el bienio 2015-2016, representaron el 64% de los recursos incorporados al SGR ($501.372 millones) en ese periodo, participación ligeramente inferior a la observada en el bienio anterior que fue de 67%.

Cuadro 45. Compromisos de gasto con recursos del SGR del Departamento de La Guajira 2013 -2016

Concepto	Bienalidad		Composición		
	2013-2014	2015-2016	Var real %	Bienio 2013-14	Bienio 2015-16
Inversión	345.909	281.451	-28%	92%	88%
Gastos Operativos de Inversión	550	267	-57%	0%	0%
Suma Inversión y Gastos Operativos de Inversión	346.459	281.918	-28%	92%	88%
Servicio de la deuda	8.039	39.356	335%	2%	12%
Compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011	23.160	0	-	6%	0%
Total compromisos SGR	**377.657**	**321.074**	**-24%**	**100%**	**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, pasó de $ 1.128.099 millones en el bienio 2013-2014, a $ 1.172.852 millones en el bienio 2015-2016, valor éste último que representa una variación **real** negativa de 8% con respecto al bienio anterior (Cuadro 46, Cuadro 47, y Cuadro 48), monto que se desagrega sectorialmente según se explica a continuación.

En cuanto a los gastos de inversión discriminados por sectores, con fuentes diferentes al SGR, el Cuadro 46 muestra que los compromisos de inversión sin SGR se redujeron en 38% en el último año 2016. Tal comportamiento obedeció en parte a la parálisis en el proceso de adjudicación y contratación, debido a la inestabilidad política que ha enfrentado el Departamento en los últimos años.[42] Todos los sectores registraron crecimientos negativos, y en mayor medida se observaron en salud (-53%), agua potable (-49%), vías (-76%) y otros sectores (-93%). En contraste, el aumento de gastos de inversión sin recursos de regalías había sido del 48% entre 2014 y 2015. De las vigencias comentadas 2013-2016,

[42] Ministerio de Hacienda, DAF, Op. Cit. Pg.6

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.

Cuadro 46. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira, sin SGR en 2013-2016

Sector	Vigencia		Variación real 2013-2014	Vigencia	Variación real 2014-2015	Vigencia	Variación real 2015-2016
	2013	2014		2015		2016	
Educación	175.337	200.603	10%	252.089	18%	239.042	-10%
Salud	44.534	55.322	20%	42.514	-28%	21.257	-53%
Agua potable	55.788	27.442	-53%	98.583	236%	52.686	-49%
Vivienda	2.338	500	-79%	950	78%	0	-100%
Vías	11.839	11.277	-85%	27.843	131%	7.017	-76%
Otros sectores	39.817	18.592	-55%	94.804	378%	16.780	-83%
*Déficit fiscal de vigencias anteriores**	86.700	28.941	-68%	22.944	-26%	14.621	-40%
Total	**416.354**	**342.677**	**-21%**	**539.728**	**48%**	**351.403**	**-38%**

* Programas de saneamiento fiscal o reestructuración de pasivos Ley 550 /1999
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

En lo que se refiere a gastos de inversión por sectores, realizados con cargo a los recursos del SGR, se observa que alcanzaron $ 281.451 millones, un 32% inferiores a los de 2015, en términos reales (Cuadro 47). La disminución de estos gastos resultó principalmente de la notable contracción de la inversión en agua potable (-73%), vías (-52%) y educación (-31%), que fue solo parcialmente compensada con los incrementos en agua potable (73%) y otros sectores (23%). En general se observa que la inversión de las regalías presenta más diversificación sectorial que en el pasado, con especial atención a proyectos de vías e infraestructura; sin embargo, las inversiones en educación, salud y agua potable siguen presentando alta participación.

Cuadro 47. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira con recursos del SGR en 2013-2016

Sector	Bienalidad	Bienalidad	Variación real 2013-14
	2013-2014	2015-2016	2015-16
Educación	91.378	70.647	-31%
Salud	51.556	21.936	-62%
Agua potable	17.836	34.753	73%
Vivienda	0	3.551	N/A
Vías	126.209	68.767	-52%
Otros sectores	58.930	81.797	23%
Déficit fiscal de vigencias anteriores*	23160	0	N/A
Total	**369.068**	**281.451**	**-32%**

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

En el Cuadro 48 se presentan los gastos de inversión agregados del departamento de La Guajira, financiados con y sin recursos de regalías en los dos bienios comprendidos entre 2013 y 2016. En 2015-2016 la educación, que es el sector al cual se asignan más recursos, aumentó su participación en los gastos totales de inversión a 48%, con respecto al bienio anterior que había sido del 41%. Le siguió el comportamiento positivo de los sectores de agua potable y "otros" que llegaron a representar, cada uno de ellos, el 16% del total invertido en 2015-2016.

Cuadro 48. Gastos de inversión por sectores en el Departamento de La Guajira total *con* SGR en 2013-2016

Sector	Bienalidad		Variación real	Composición 2013-14	Composición 2015-16
	2013-2014	2015-2016			
Educación	467.318	561.778	7%	41%	48%
Salud	151.412	85.707	-50%	13%	7%
Agua potable	101.066	186.022	64%	9%	16%
Vivienda	2.838	4.501	41%	0%	0%
Vías	149.325	103.627	-38%	13%	9%
Otros sectores	117.339	193.381	46%	10%	16%
Déficit fiscal de vigencias anteriores*	138.801	37.565	-76%	12%	3%
Total	**1.128.099**	**1.172.582**	**-8%**	**100%**	**100%**

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

En resumen, la información disponible indica que la estructura del gasto de La Guajira se focaliza en la inversión (92% 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

De acuerdo con cifras de la DAF del Ministerio de Hacienda, el Cuadro 49 permite apreciar que a pesar de los bajos niveles de recaudo tributario, el departamento logró mantener un control de sus gastos corrientes lo que le permitió mantener resultados positivos en el balance corriente consolidado en 2105 y 2016, tal como se registró en los años 2012, 2013 y 2014 cuando también se generó ahorro corriente. Sin embargo, el resultado negativo del balance de capital llevó a que se presentara déficit fiscal en los dos últimos años, aunque es notorio que éste redujo significativamente en el último año. Dicho déficit fue cubierto con endeudamiento neto (más desembolsos de créditos frente a las amortizaciones, y con recursos de otras vigencias) de forma tal que se registró un superávit presupuestal de $

49.861 millones en 2016, monto representativo del 15% de los ingresos corrientes generados por el departamento en ese año. [43]

Cuadro 49. Resultado fiscal de la vigencia (millones de pesos)

Concepto	Vigencia	
	2015	2016
Resultado balance corriente	50.935	73.838
Resultado balance de capital	-281.447	-92.594
Déficit o superávit fiscal	**-230.511**	**-18.756**
Financiamiento	**279.141**	**68.617**
Endeudamiento neto	48.574	20.202
Recursos del balance	230.567	48.415
Resultado presupuestal	**48.630**	**49.861**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda. Tabla 11 (página 8) del Informe de Viabilidad Fical de La Guajira 2016.

Hacia el futuro el departamento enfrenta el reto de mejorar en forma sostenida los servicios sociales frente a los altos niveles de pobreza y altas necesidades básicas insatisfechas, por lo cual la política fiscal y tributaria requerirá de ajustes importantes. Es positivo que desde el punto de vista del balance fiscal de los próximos años, gracias al cubrimiento del cálculo actuarial del pasivo pensional, se encuentran garantizadas las mesadas y cuotas partes a largo plazo, en beneficio de la posibilidad de liberar recursos en cada anualidad y dirigirlos a inversión social. Otro factor positivo se deriva de la sostenibilidad y solvencia del servicio de la deuda pública, que de acuerdo con la DAF se encuentra garantizada por los indicadores de endeudamiento legal, y por el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles que se deriva del superávit primario observado.

Sin embargo, varios factores son generadores de riesgo fiscal. El departamento de la Guajira 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

[43] Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, (2016). Op. Cit.

de la población (sistema altamente dependiente de las estampillas y del impuesto al consumo de cerveza). El alto volumen de las transferencias del SGP en términos reales y del Sistema General de Regalías, tiende 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 se requieren a mediano y largo plazo.

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. A ello no contribuye la inestabilidad política que se ha venido presentando en el departamento, si se tiene en cuenta que entre 2013 y 2017 la entidad territorial ha tenido ocho gobernadores, ya sea elegidos o encargados, en perjuicio de la posibilidad de ejecutar consistentemente sus planes de desarrollo e inversión en beneficio de la población vulnerable.

También a nivel institucional, además de la necesidad de una reforma de la tributación departamental, sería necesario examinar otros aspectos que vienen planteándose de tiempo atrás 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. Así mismo, sería preciso fortalecer de la capacidad de la administración tributaria. En este campo, podrían derivarse beneficios de una adecuada implementación del Estatuto Departamental de Rentas de La Guajira, expedido mediante Ordenanza #388 de diciembre de 2014, el cual, a pesar de no constituir una reforma de la estructura fiscal departamental, busca contribuir 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, y dispone de mecanismos para mejorar la fiscalización y cobro de los impuestos y gravámenes.

Otro factor que considerar es la situación financiera del sector descentralizado que acarrea vulnerabilidad fiscal al departamento. Las empresas descentralizadas representaron el 37% de los ingresos corrientes de la administración central. Estas cerraron 2016 con déficit fiscal por $12.376 millones, principalmente por el déficit asociado a la E.S.E Hospital San Rafael Nivel II y la E.S.E Hospital Regional de Nuestra Señora de los Remedios. Cabe destacar que el déficit registrado en 2016 se redujo en un 48% con respecto a 2015. No obstante, la situación de las empresas descentralizadas sigue siendo 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.[44]

Un elemento adicional que conlleva imponderables en la estabilidad fiscal de los próximos años es la situación de los pasivos contingentes. De acuerdo con el último informe de la DAF, las pretensiones de los 352 procesos judiciales del año 2016 llegaron a $78.639 millones. El valor de estos procesos representó una reducción importante respecto a las pretensiones de los 1058 procesos judiciales de 2015, que significaban pretensiones por un valor de $ 622.201 millones, pero en todo caso ponen de presente un necesario fortalecimiento de la defensa jurídica del departamento. De acuerdo con el criterio de la administración departamental, la probabilidad de riesgo de "riesgo alto" de los fallos judiciales en contra alcanzaría el 76% de las pretensiones, y el "riesgo medio" sería del el 18.[45]

Por último, cabe destacar que la eficiencia, la transparencia y la cobertura de las inversiones sociales del departamento de La Guajira se podrá beneficiar con la mejora en la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico. Recientemente el gobierno nacional, con base en lo establecido en el Decreto legislativo 28 de 2008, frente a los riesgos identificados en el uso de los recursos del SGP,

[44] 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.
[45] Ibid. Pg.17

adoptó de manera cautelar de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia en la prestación de dichos servicios en el departamento de La Guajira y en algunas de sus entidades territoriales. Con esta medida, los Ministerios de Salud, Educación y Vivienda asumieron las respectivas competencias de prestación por un término de tres años.[46]

II. DESEMPEÑO FISCAL E INTEGRAL COMPARADO DE LA GUAJIRA Y DE CINCO MUNCIPIOS 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 entre los años 2010 y 2015, 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.[47]

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

[46] Véase Documento CONPES 3883 (2017) "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de la guajira, en aplicación del decreto 028 de 2008". Bogotá D.C. 21 de febrero de 2017.

[47] El DNP no ha publicado a la fecha los IDF e IDI correspondientes al año 2016, por lo que esta sección del informe analiza los indicadores disponibles de las entidades territoriales hasta el año 2015.

comparación es que reciban montos de regalías per cápita similares. En el año 2014, que se toma como base, 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 50).

Cuadro 50. Clasificación 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
		Chiriguaná
		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
		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, entre 2010 y 2014. 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 la actualización de este acápite se utilizó la información contenida en los informes "Evaluación del Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios vigencia 2015" y "Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2015", elaborados por el DNP y publicados en noviembre de 2015[48]. A continuación se compara la evolución del IDF y del IDI sus componentes entre los años 2010 - 2014 y 2014-2015 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

[48] 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 2015. Bogotá 2015.

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 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.

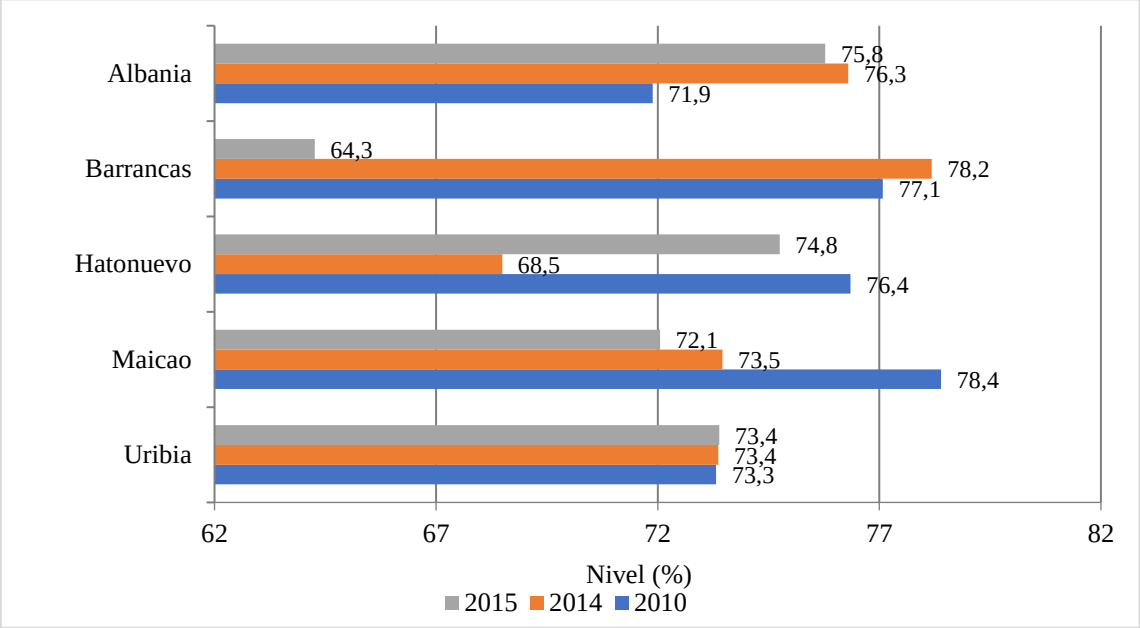
En el año 2014 la mayoría de los municipios carboníferos estaban en la categoría *Sostenible,* con excepción de Hatonuevo que fue clasificado como *Vulnerabl*e. (Cuadro 51). En 2015 Hatonuevo presentó mejoras en su desempeño fiscal, ubicándose en la categoría de Sostenible. Albania, Maicao y Uribia se mantuvieron en ésta misma categoría; no obstante, los dos primeros retrocedieron en este indicador entre 2014 y 2015 (Gráfica 28). El deterioro más acentuado en desempeño fiscal lo tuvo Barrancas, cuyo puntaje se redujo de 78,2 a 64,3, disminución que lo llevó a la categoría de *Vulnerable.*

Cuadro 51. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Fiscal de los cinco municipios de La Guajira 2010, 2014 y 2015

	Clasificación DNP		
Muncipio	**2010**	**2014**	**2015**
Albania	Sostenible	Sostenible	Sostenible
Barrancas	Sostenible	Sostenible	Vulnerable
Hatonuevo	Sostenible	Vulnerable	Sostenible
Maicao	Sostenible	Sostenible	Sostenible
Uribía	Sostenible	Sostenible	Sostenible

Fuente: DNP Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Gráfica 28. Índice de Desempeño Fiscal de los cinco municipios 2010, 2014 y 2015

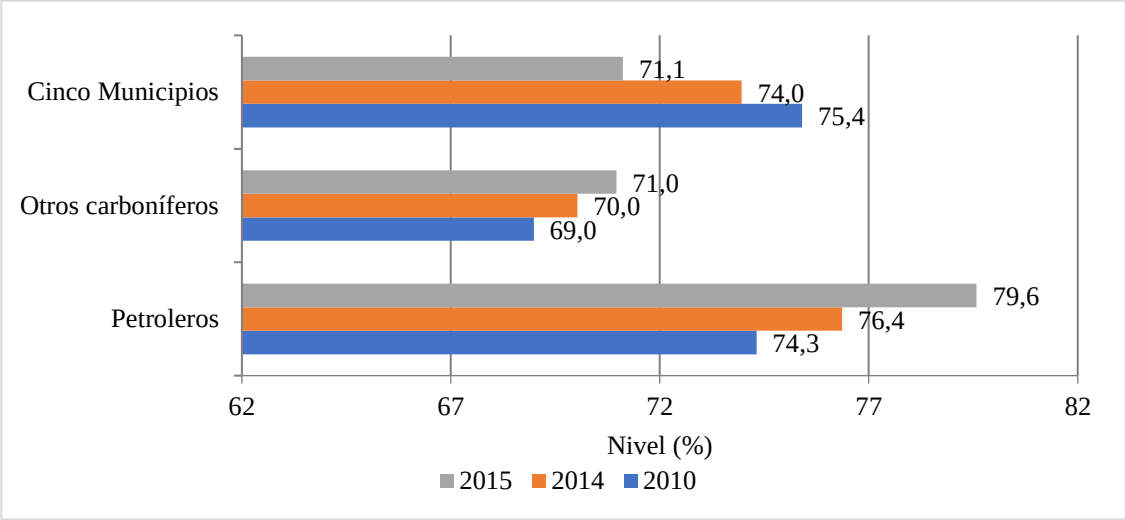


Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

El desempeño fiscal por grupos de municipios muestra que los 5 municipios del área de influencia de Cerrejón, han desmejorado en este indicador desde 2010, aunque mantuvieron puntajes promedio superiores a 70 puntos. En contraste, el grupo de O*tros municipios carboníferos* ha mejorado en este indicador desde 2010, logrando un puntaje similar al de los 5 municipios en 2015. El grupo de municipios petroleros, por su parte, mantuvo el

mejor desempeño entre los tres grupos con un puntaje promedio de 79,6 en 2015, como se puede observar en la Gráfica 29.

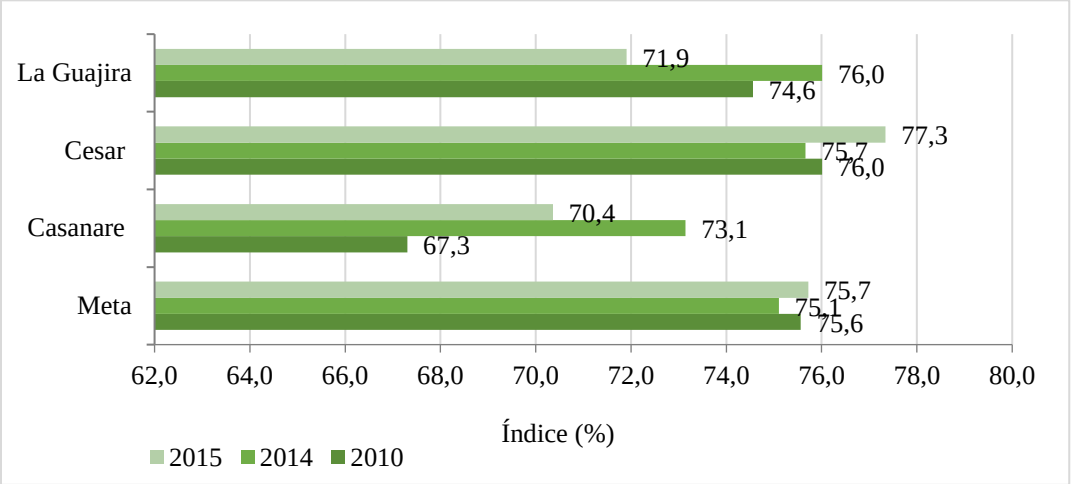
Gráfica 29. Índice de Desempeño Fiscal de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

En cuanto al desempeño fiscal departamental, La Guajira presentó un deterioro en este indicador, al reducir su puntaje de 76 a 71,9 entre 2014 y 2015. El departamento de Casanare registró un retroceso similar, mientras que Cesar y Meta mejoraron, logrando puntajes superiores a 75. Pese a esas variaciones, los cuatro departamentos se mantuvieron en 2015 en un rango entre 70 y 80 puntos, que corresponde a la categoría de *sostenibles* (Gráfica 30).

Gráfica 30. Índice de Desempeño Fiscal promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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

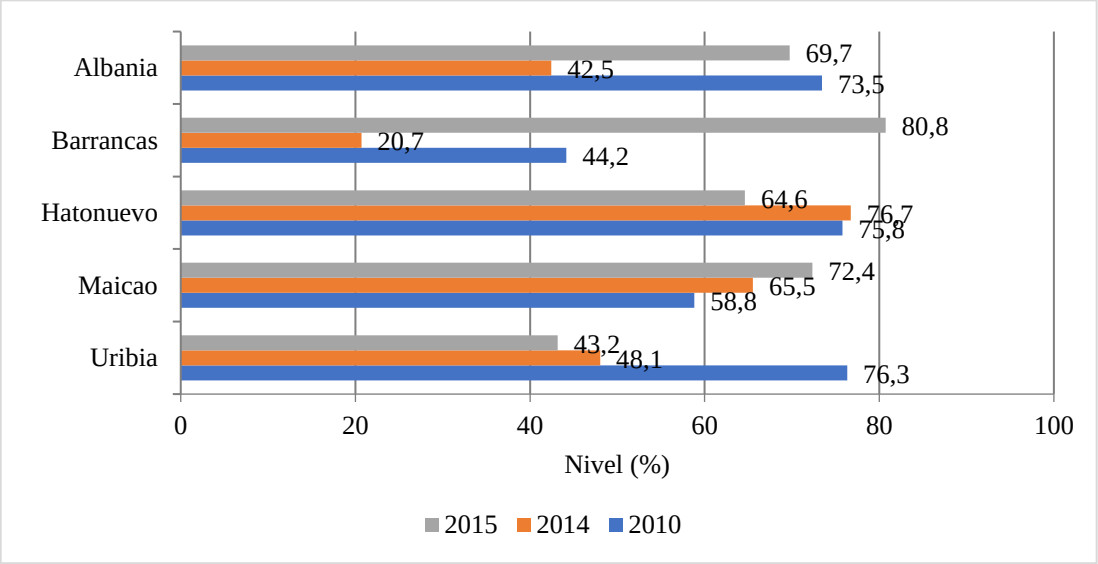
A continuación se analiza el comportamiento de los diferentes componentes del Índice de Desempeño Fiscal.

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.[49] Con relación a los municipios carboníferos de la Guajira, Albania, Maicao y Barrancas registraron mejoras en este indicador entre 2014 y 2015. El avance de Barrancas es significativo, con un incremento de 60 puntos. En contraste, Hatonuevo y Uribia presentaron retrocesos en este indicador. Uribia presenta desde 2010 una tendencia decreciente y registró en 2015 el puntaje más bajo entre los 5 municipios (43,2), como se puede observar en la Gráfica 31.

[49] 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.

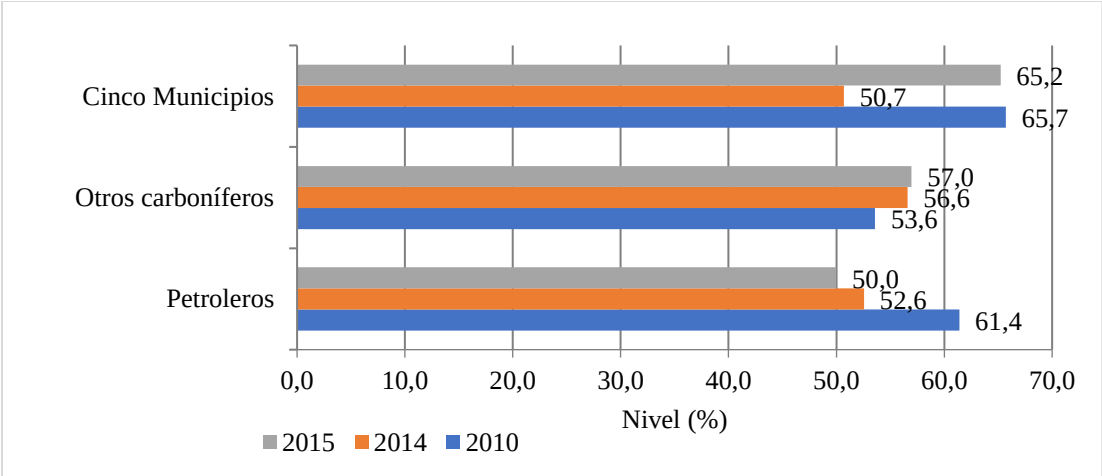
Gráfica 31. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Al comparar los grupos de municipios, se tiene que el promedio de los 5 municipios carboníferos de La Guajira avanzó en este indicador al pasar de 50,7 en 2014 a 65,2 en 2015, con lo cual superó tanto al grupo de *otros municipios carboníferos* como al grupo de *municipios petroleros* (Gráfica 32).

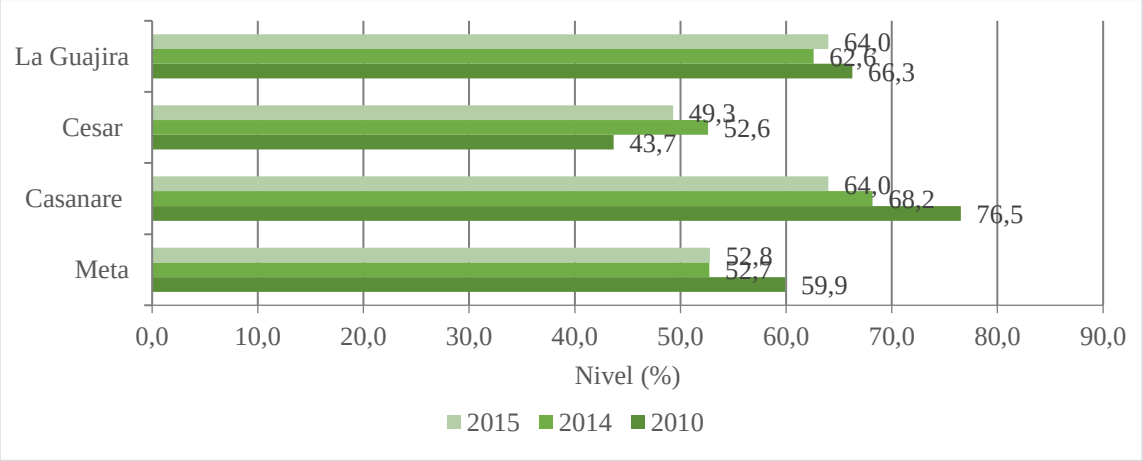
Gráfica 32. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

A nivel departamental, La Guajira mejoró en el indicador de autofinanciamiento de gastos de funcionamiento entre 2014 y 2015. Cesar y Casanare, por su parte, retrocedieron en este indicador, en tanto que Meta se mantuvo en un nivel similar (Gráfica 33).

Gráfica 33. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los departamentos 2010, 2014 y 2015



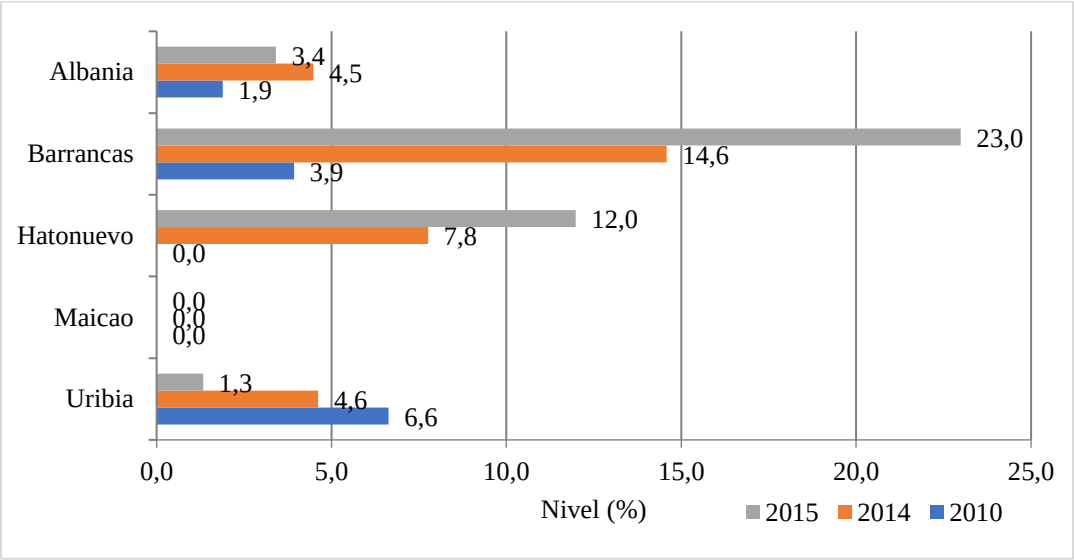
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculo de los autores

3. Respaldo de la deuda

Este indicador mide la capacidad de la entidad territorial para atender el servicio de su deuda[50]. 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 34, Barrancas y Hatonuevo, especialmente el primero, lograron una mejora en el respaldo de la deuda entre el 2014 y el 2015. El primero de estos municipios registró un incremento de 8,4 mientras que para el segundo éste fue de 4,2. Maicao no presenta indicadores que permitan evaluar en este caso, mientras que Albania y Uribia desmejoraron con respecto a 2014 en 1,1 y 3,3 puntos respectivamente.

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

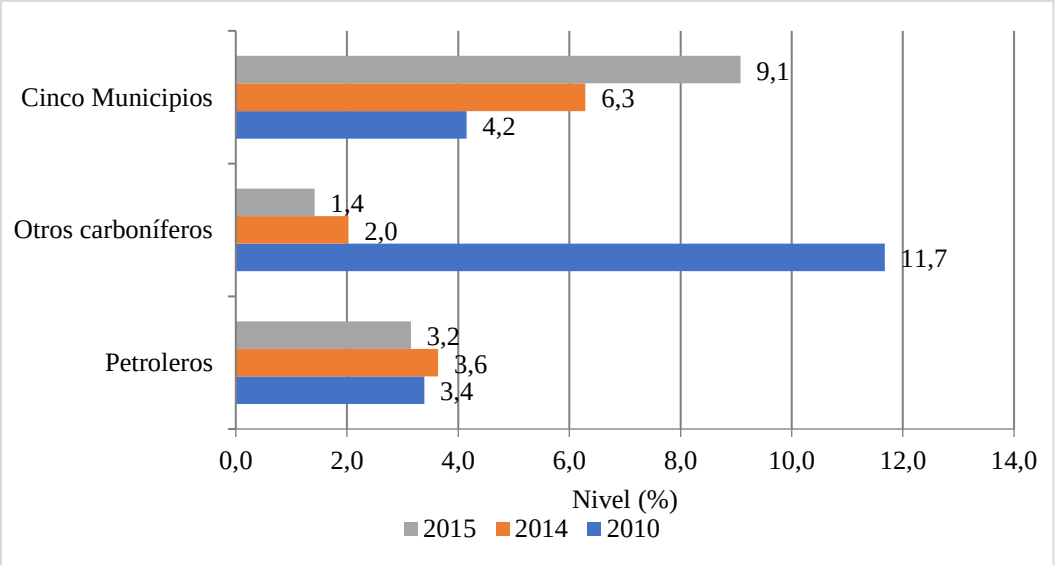
Gráfica 34. Respaldo de la deuda de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

En conjunto, los cinco municipios carboníferos de la Guajira aumentaron su respaldo a la deuda a 9,1 puntos entre 2014 y 2015, el más alto entre los grupos considerados. Los grupos de *otros carboníferos* y *petroleros* redujeron su calificación en este indicador, alcanzando niveles de 1,4 y 3,2, respectivamente (Gráfica 35).

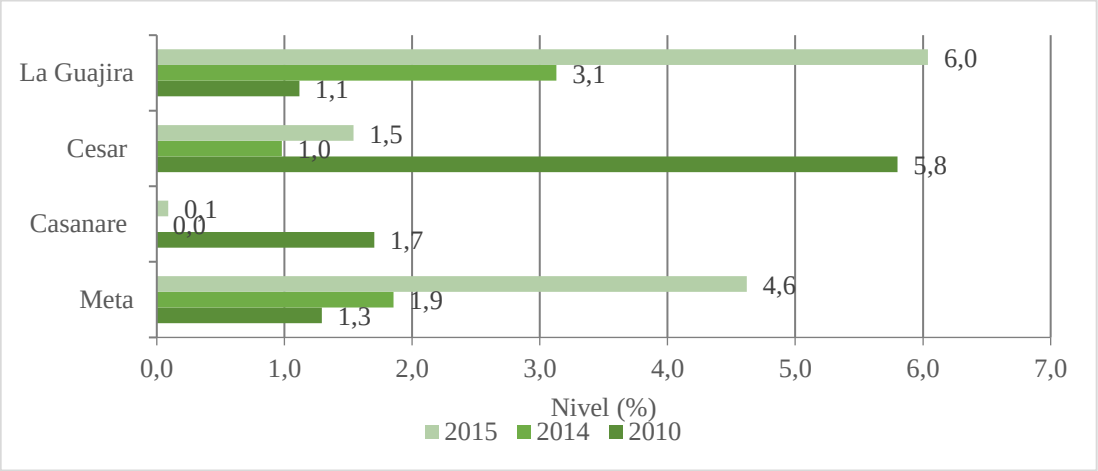
Gráfica 35. Respaldo de la deuda de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

A nivel departamental, La Guajira presentó en 2015 el mejor resultado de los últimos años en respaldo a la deuda con un puntaje de 6. Meta también avanzó en este indicador, mientras que Cesar y Casanare registraron los niveles más bajos, como se presenta en la Gráfica 36.

Gráfica 36. Respaldo de la deuda de los departamentos 2010, 2014 y 2015



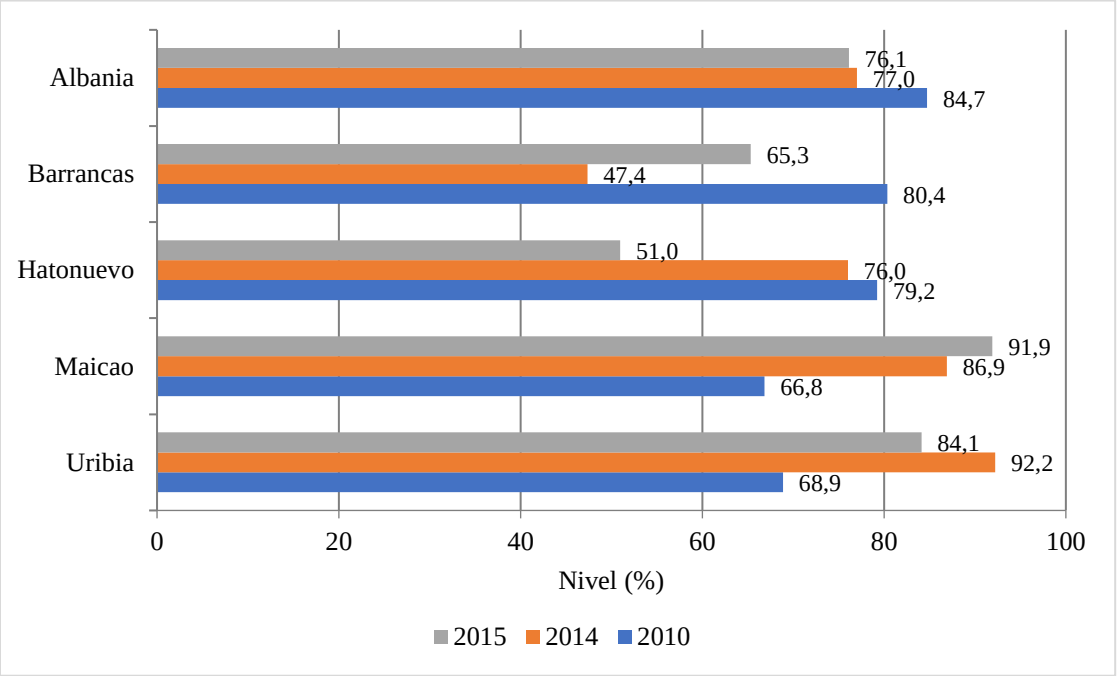
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Calculo de los autores.

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.[51] De los cinco municipios carboníferos cabe destacar que Albania, Hatonuevo y Uribia mostraron mejoras que indican esfuerzos hacia una menor dependencia de estos recursos de la Nación. La reducción más significativa en esta dependencia se dio en Hatonuevo, cuyo indicador paso de 76 a 51 entre 2014 y 2015. En contraste, Barrancas y Maicao experimentaron un importante aumento en este indicador, siendo este último el de mayor dependencia con un puntaje de 91,9. En balance, sólo Hatonuevo presentó una dependencia de menos del 55% en el 2015 (Gráfica 37).

[51] 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.

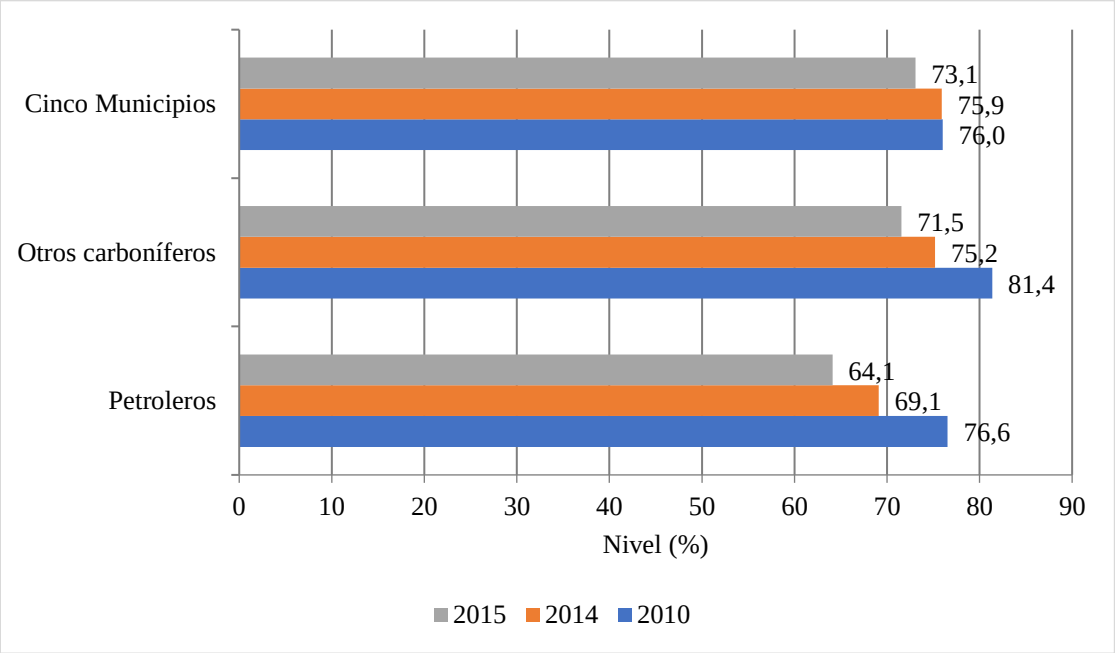
Gráfica 37. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. .

La comparación por grupos de municipios indica que el grupo de los 5 municipios carboníferos de La Guajira fue superado en este indicador por los Otros carboníferos y por los petroleros, que lograron en 2015 una menor dependencia de transferencias y regalías (Gráfica 38).

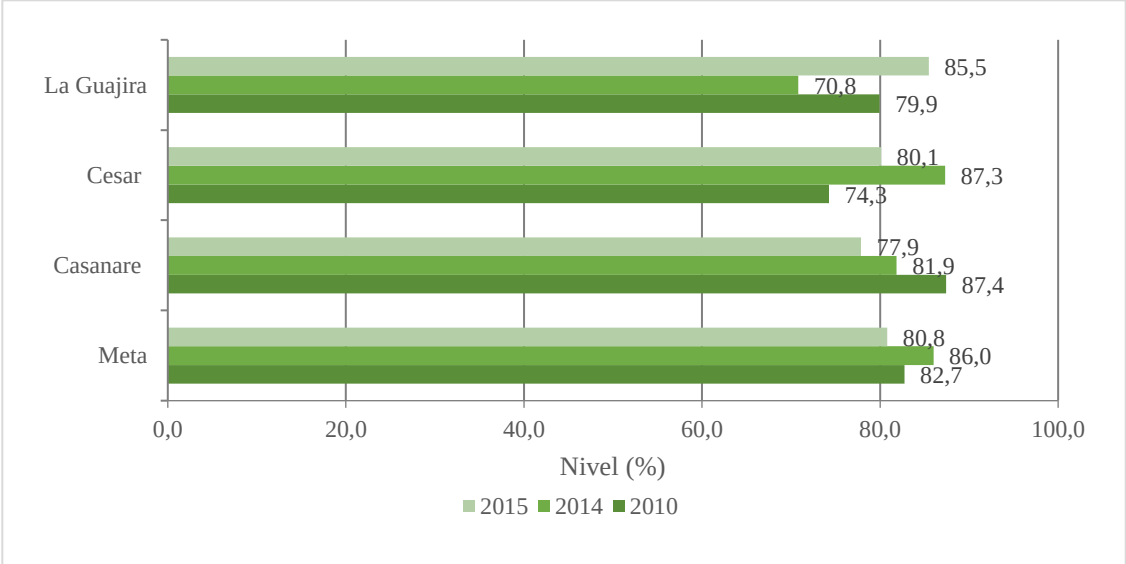
Gráfica 38. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

A nivel departamental, La Guajira registró un incremento en su dependencia de las transferencias y regalías de 70,8 a 85,5 entre 2014 y 2015, al tiempo que en Meta, Casanare y Cesar dicha dependencia se redujo, como se puede observar en la Gráfica 39.

Gráfica 39. Dependencia de las transferencias de la Nación y regalías de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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

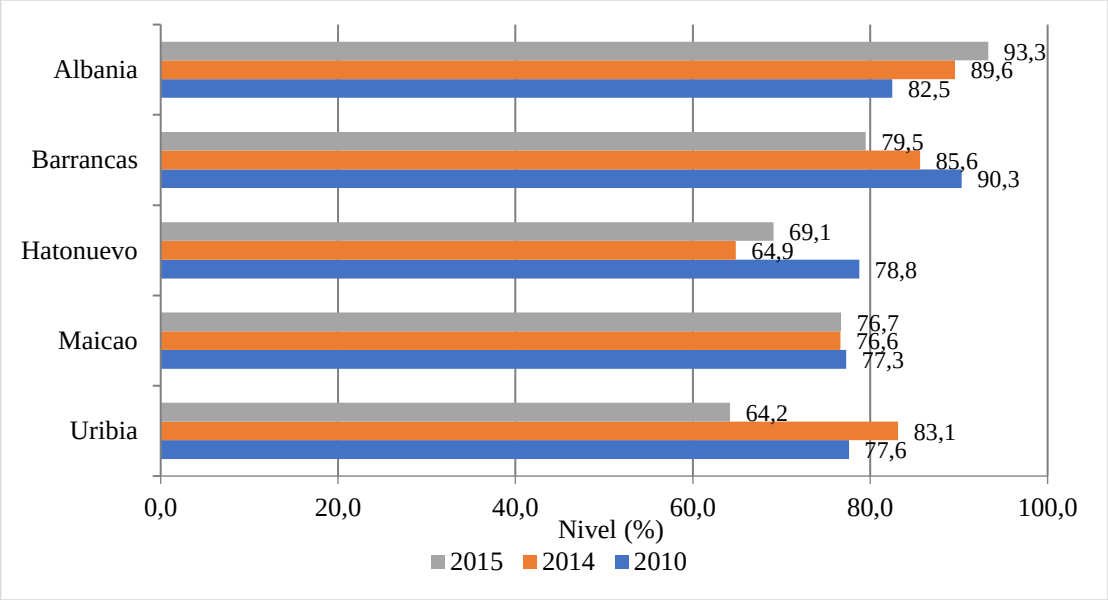
5. Generación de recursos propios

La generación de recursos propios hace referencia a la participación de los 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[52]. Según la Gráfica 40, Albania, Hatonuevo aumentaron la participación de los recursos propios entre 2014 y 2015. Se destaca el caso de Albania que ha mostrado una tendencia ascendente en este indicador a lo largo de la década, alcanzando en 2015 un puntaje superior a 90. Por el contrario, Barrancas y Uribia se rezagaron en este indicador en 2015. Maicao, por su parte, mantuvo en 2015 un registro similar al del año inmediatamente anterior. En el caso de Uribia esta reducción en la importancia de los recursos propios fue de 18,9 puntos, lo que hizo que este municipio quedara con el valor más bajo de todos los municipios de La Guajira.

En conjunto, los cinco municipios experimentaron una caída en el nivel de este indicador de 7,6 puntos. No obstante, la generación de recursos propios de los municipios carboníferos de La Guajira estuvo por encima de los *otros carboníferos*, pero por debajo de la de los municipios *petroleros* en el 2015 (Gráfica 41).

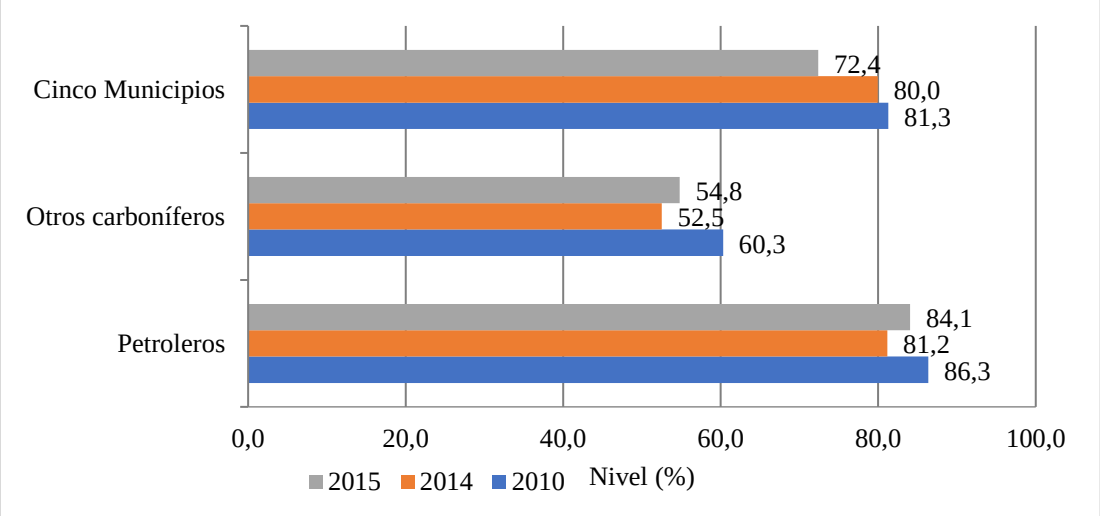
[52] El indicador ilustra el esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto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

Gráfica 40. Generación de recursos propios de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Gráfica 41. Generación de recursos propios de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015

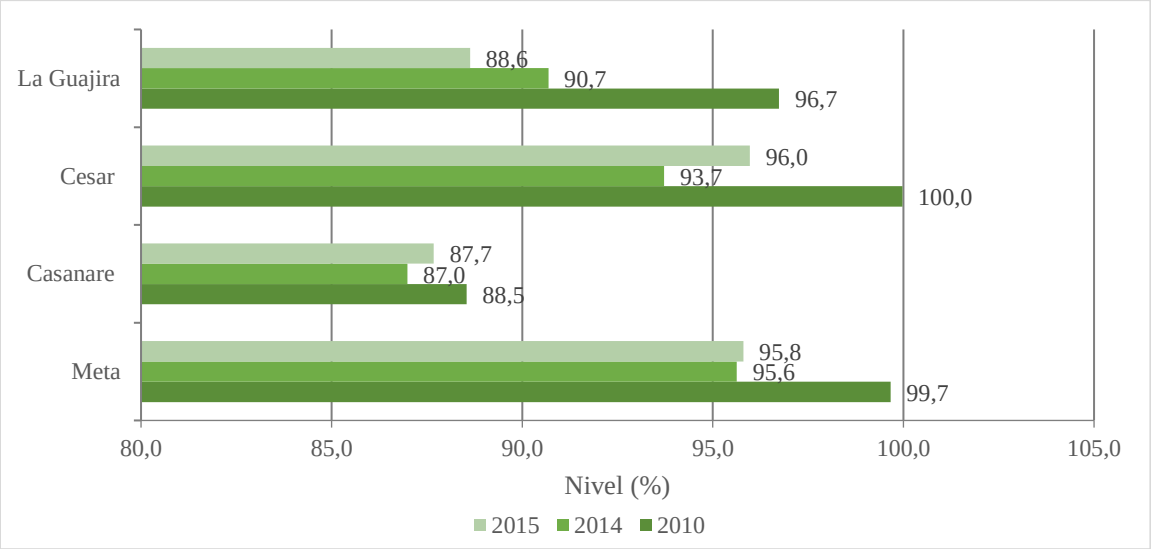


Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculos de los autores.

A nivel departamental, La Guajira presentó una reducción de 90,7 a 88,6 en la capacidad promedio de sus municipios de generar recursos propios entre 2014 y 2015 y presenta deterioro del indicador desde 2010. Los departamentos de Meta y Cesar avanzaron en este indicador en 2015, logrando puntajes superiores a 95. Casanare también mejoró con

respecto al 2014, pero mantuvo el indicador más bajo entre los 4 departamentos (Gráfica 42).

Gráfica 42. Generación de recursos propios de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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

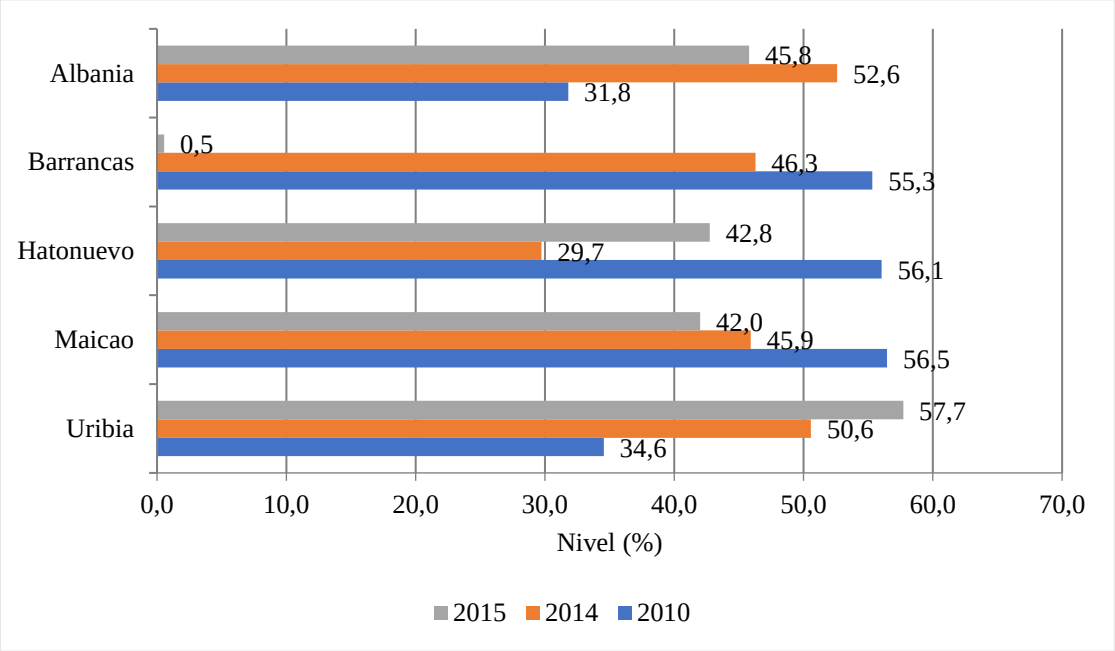
6. Capacidad de ahorro

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"[53]. 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 la Gráfica 43, entre los años 2014 y 2015, de los cinco municipios carboníferos de la Guajira, Hatonuevo y Uribia fueron los únicos que presentaron un incremento en su capacidad de ahorro de 13 y de 7,1 puntos, respectivamente. En contraste, los tres restantes registraron bajas en este indicador en el mismo periodo, especialmente Barrancas, cuyo puntaje fue inferior a 1 en 2015.

[53] Observatorio transparencia y anticorrupción. *Índice de desempeño fiscal municipal.*

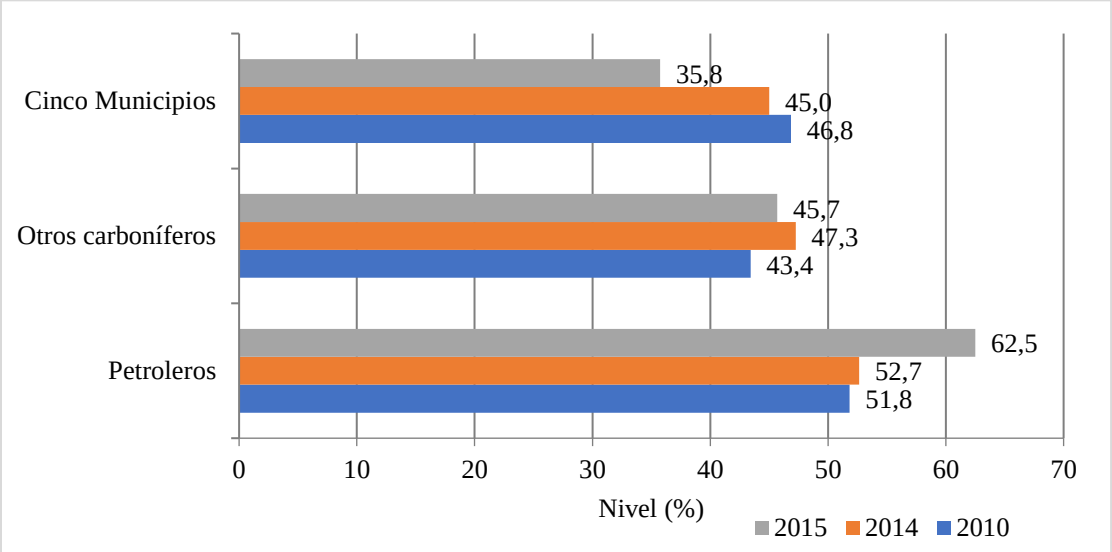
Gráfica 43. Capacidad de ahorro de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

El comportamiento de Barrancas afectó al grupo de los 5 municipios carboníferos de La Guajira que arrojó un puntaje promedio de 35,8 en este indicador en 2015, el más bajo en los tres años considerados e inferior al puntaje obtenido por los grupos de *otros carboníferos y petroleros.* Este último fue el que más avanzó, con una calificación de 62,5 (Gráfica 44).

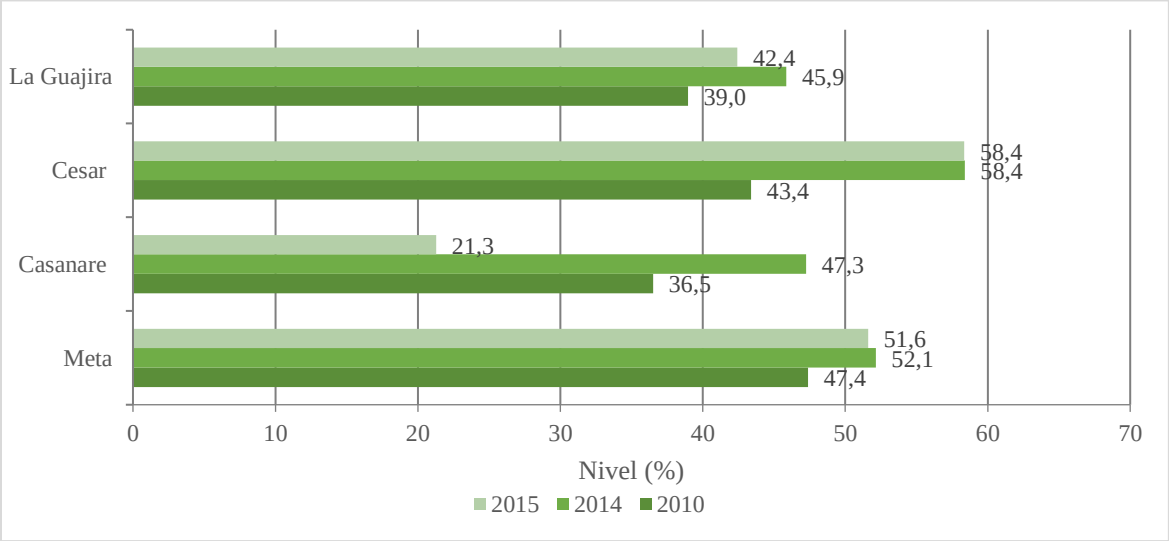
Gráfica 44. Capacidad de ahorro de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

A nivel departamental, la capacidad de ahorro de La Guajira cayó entre el 2014 y el 2015 hasta llegar al 42,4 por ciento. Casanare presentó la mayor caída en este indicador, alcanzando el puntaje más bajo de los cuatro departamentos. Cesar obtuvo en 2015 un puntaje similar al de 2014 y se mantuvo con la capacidad de ahorro más alta entre los 4 departamentos, seguido por Meta que registró una leve reducción en 2015 (Gráfica 45).

Gráfica 45. Capacidad de ahorro de los departamentos 2010, 2014 y 2015

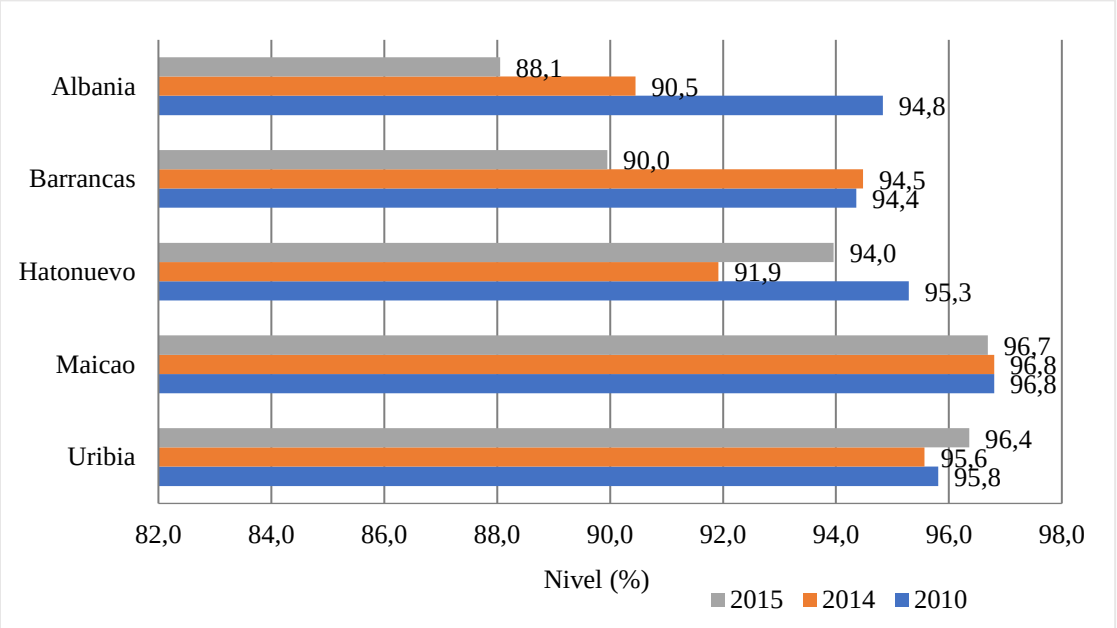


Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

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 indicaría que más de la mitad de sus gastos totales se estarían destinando a inversión para el desarrollo social y regional del territorio.[54] Como se puede observar en la Gráfica 46, la magnitud de la inversión se redujo significativamente en Albania y Barrancas entre 2014 y 2015, en tanto que en Hatonuevo y Uribia aumentó y en Maicao se mantuvo en niveles similares. Como consecuencia de lo anterior, la magnitud de la inversión para el conjunto de los cinco municipios aumentó levemente de 93,8 a 94,2 entre 2014 y 2015. Así mismo, es importante resaltar que los municipios *carboníferos* de la Guajira mantienen una magnitud de la inversión que supera la registrada por los *otros* municipios *carboníferos* y por los *petroleros* (Gráfica 47).

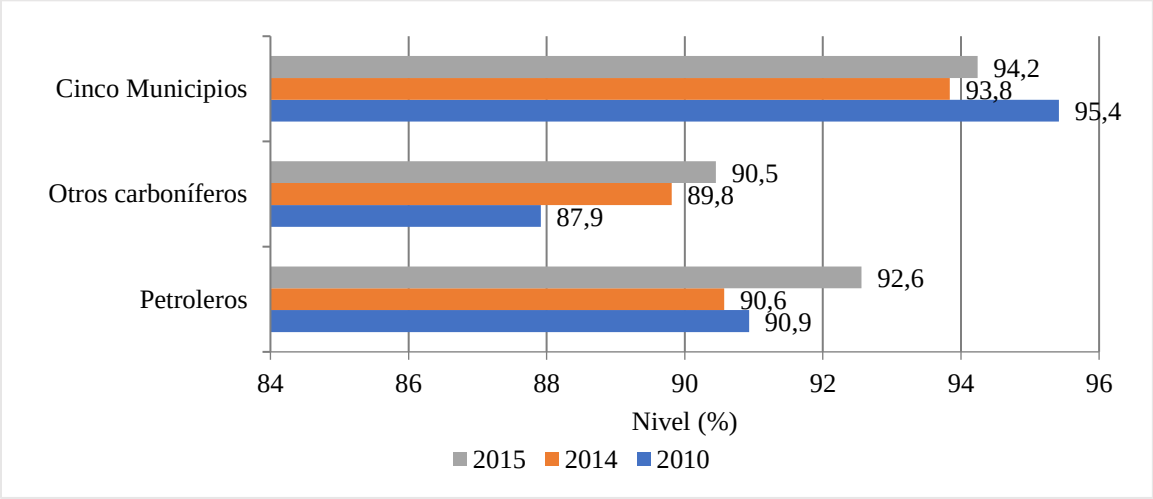
Gráfica 46. Magnitud de la inversión de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

[54] 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.

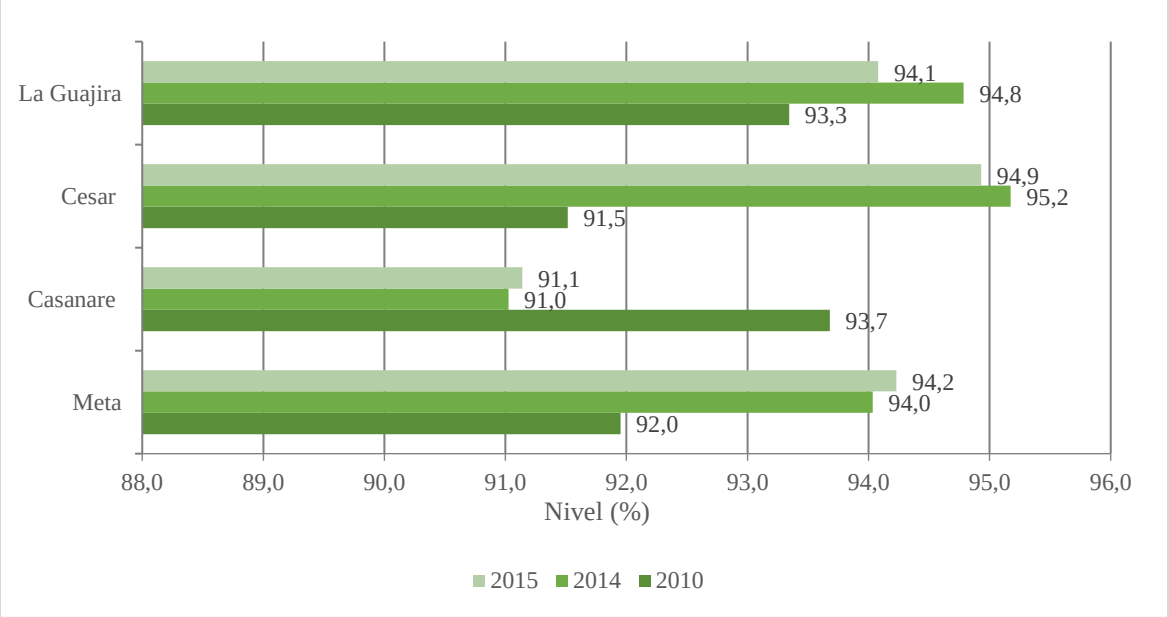
Gráfica 47. Magnitud de la inversión de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

De otro lado, los promedios departamentales indican que La Guajira presentó una leve reducción en el indicador de magnitud de inversión en 2015, al igual que Cesar. Meta y Casanare mejoraron en este indicador, aunque éste último mantuvo el nivel más bajo entre los 4 departamentos (Gráfica 48).

Gráfica 48. Magnitud de la inversión de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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)[55]; 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.

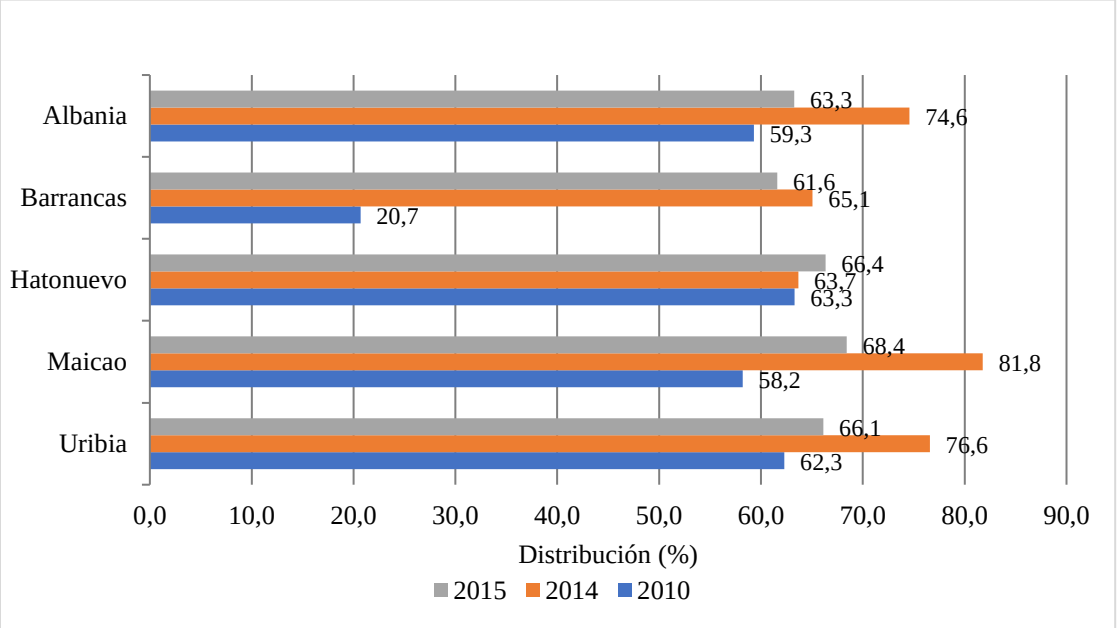
[55] Las fuentes de información para evaluar el componente de requisitos legales provienen de las asignaciones del SGP según los documentos aprobados por el Conpes Social y de los reportes presupuestales remitidos por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial conforme a las disposiciones 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

En esta sección se compara la evolución del IDI y sus componentes entre los años 2014 y 2015 para los diferentes grupos de municipios y departamentos.

1. Resultados agregados del IDI

En contraste con los avances observados entre 2010 y 2014 en el IDI en los 5 municipios carboníferos de La Guajira, en el año 2015 cuatro de los cinco municipios (Albania, Barrancas, Maicao y Uribia) retrocedieron en este indicador. Maicao, que había mejorado en 2014, registró la mayor caída en el Índice que pasó de 81,8 a 68,4. Hatonuevo, por su parte, fue el único que mantuvo su tendencia de mejora durante los tres años del análisis (Grafica 49). Como resultado de lo anterior, Maicao descendió en la clasificación del IDI del nivel *Sobresaliente* en 2014 al nivel *Medio* en 2015, en tanto que Albania y Uribia descendieron del nivel *Satisfactorio* a *Medio*, y Barrancas y Hatonuevo continuaron en el nivel *medio* en 2015 (Cuadro 52. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Integral de los cinco municipios carboníferos de La Guajira 2010, 2014 y 2015).

Gráfica 49. Índice de Desempeño Integral de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

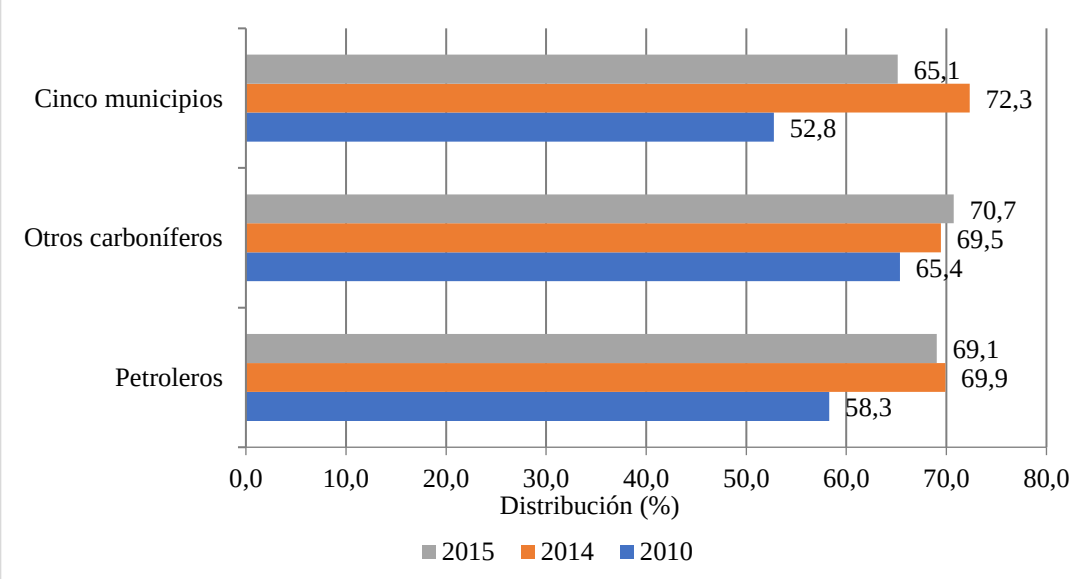
Cuadro 52. Clasificación DNP del nivel de Desempeño Integral de los cinco municipios carboníferos de La Guajira 2010, 2014 y 2015

	Clasificación DNP		
Municipio	**2010**	**2014**	**2015**
Albania	Bajo	Satisfactorio	Medio
Barrancas	Crítico	Medio	Medio
Hatonuevo	Medio	Medio	Medio
Maicao	Bajo	Sobresaliente	Medio
Uribia	Medio	Satisfactorio	Medio

Fuente: DNP Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Al comparar los grupos de municipios, se tiene que los cinco del área de influencia de la operación minera de Cerrejón fueron los que más retrocedieron, en promedio, en el IDI entre 2014 y 2015, seguidos por los municipios *petroleros* que registraron una caída leve en este Índice. Los *Otros Carboníferos*, mantuvieron en 2015 la tendencia de mejora en este indicador que muestran desde 2010 (Grafica 50).

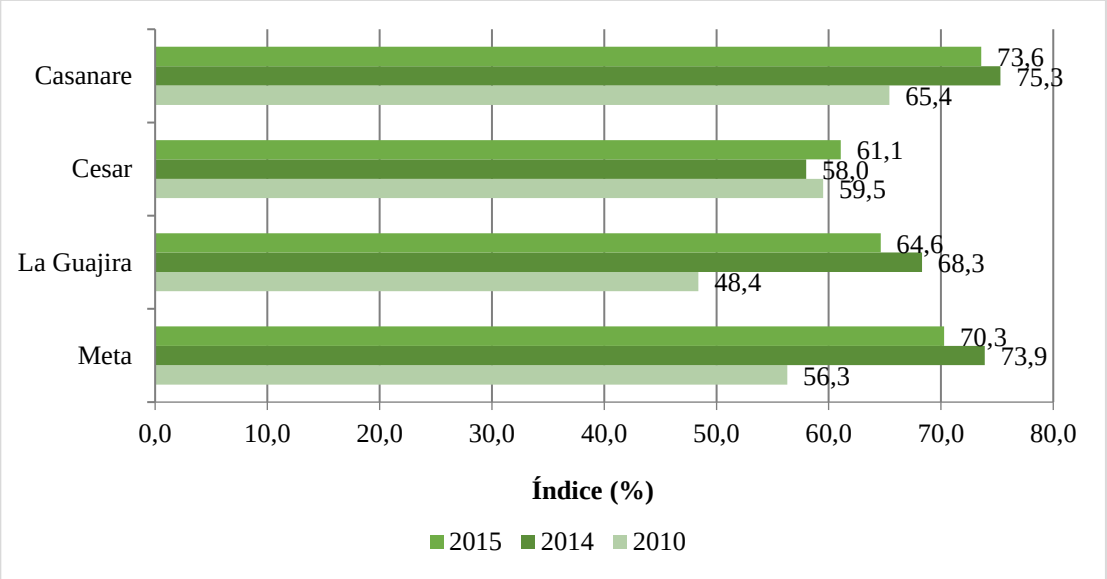
Gráfica 50. Índice de Desempeño Integral de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

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 cuatro departamentos de la muestra seleccionada, se observa que casi todos ellos registraron una caída en su IDI entre los años 2014 y 2015, a excepción del departamento del Cesar. La mayor caída la obtuvo La Guajira, cuyo IDI paso de 68,3 a 64,6 puntos. Le sigue Meta con una variación desfavorable de 3,6 y Casanare con 1,7 puntos. Cesar mejoró su desempeño en 3,1 puntos. Teniendo en cuenta que el promedio nacional departamental del IDI fue de 71,44, se observa que La Guajira no pudo en estos dos años acercarse al promedio de los 33 departamentos del país, y que solo Casanare se ha mantenido algunos puntos por encima del promedio nacional (Grafica 51).

Gráfica 51. Índice de desempeño integral de los departamentos 2010, 2014 y 2015



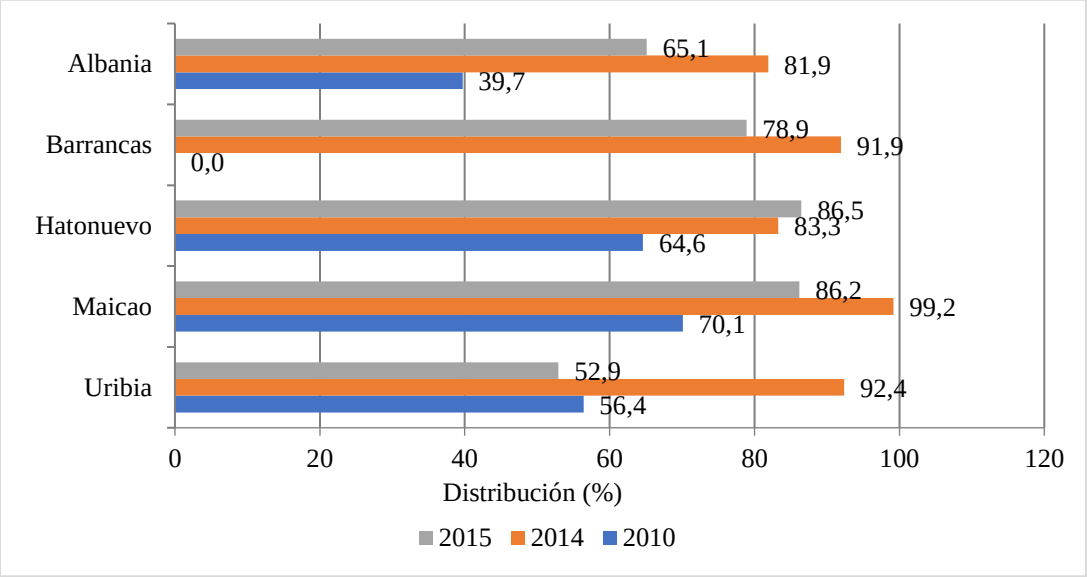
*El promedio departamental para cada uno de los territorios se calcula con base a la totalidadde sus municipios independientemente de si registraron la información de forma completa.
Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Cálculo de los autores.

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. Todos los municipios, salvo Hatonuevo, desmejoraron su posición en materia de eficacia. Hatonuevo fue el único que mejoró en 2015 y presentó el valor más alto (86,5) en este año, seguido por Maicao (86,2) y Barrancas (78,9). El mayor retroceso respecto al año 2014 lo tuvo Uribia, que disminuyó notoriamente su desempeño en este componente en 39,4 puntos (Gráfica 52).

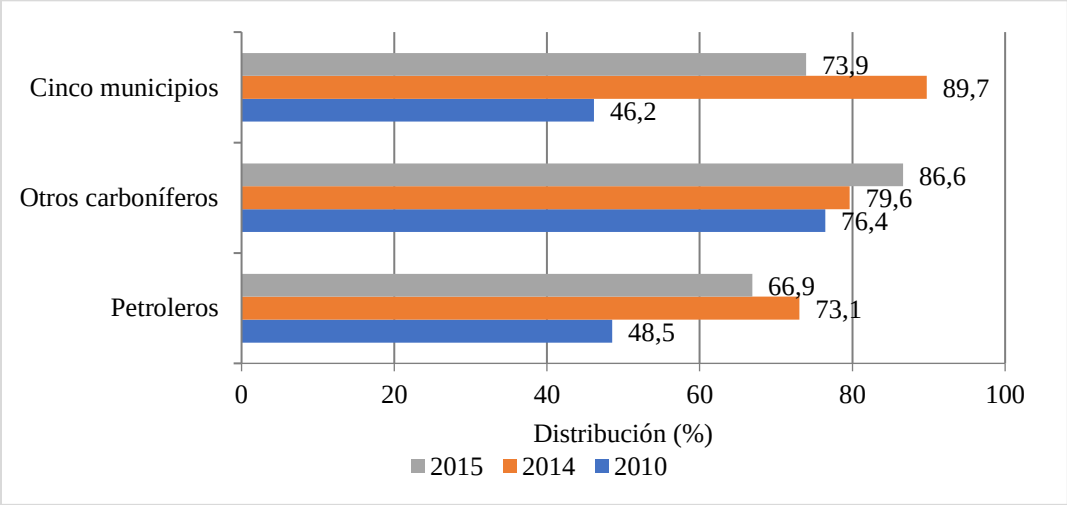
Gráfica 52. Nivel de eficacia de los municipios 2010, 2014 y 2015



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

En promedio, los cinco municipios carboníferos de La Guajira fueron los que más retrocedieron en su nivel de eficacia entre 2014 y 2015, con una reducción de 15,8 puntos. Los municipios *petroleros* también retrocedieron, aunque en menor medida (6,2 puntos) y los *Otros carboníferos* continuaron avanzando en este indicador en 2015, registrando el puntaje más alto (86,6) (Grafica 53).

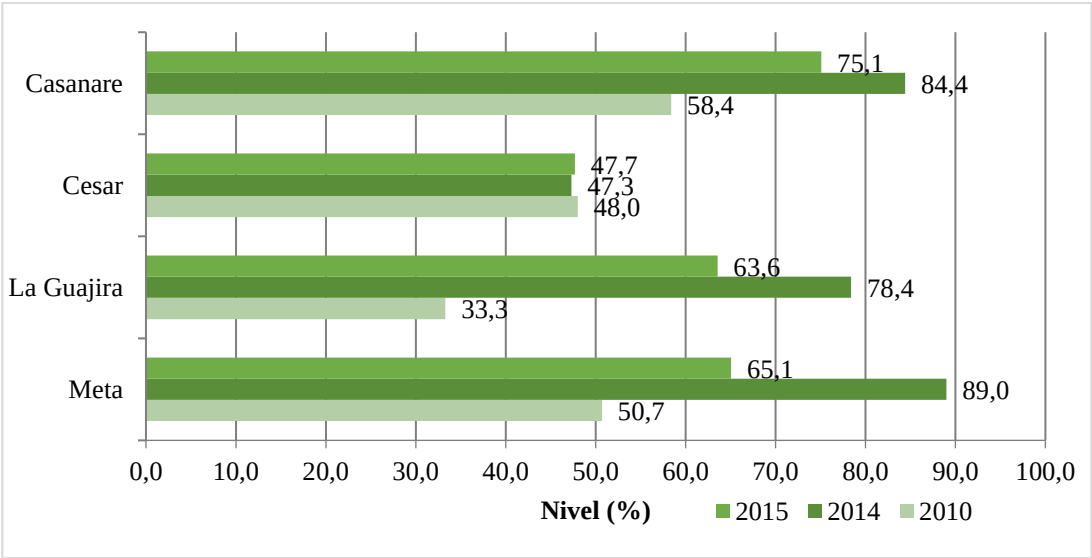
Gráfica 53. Nivel de eficacia promedio de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

A nivel departamental, La Guajira, Casanare y Meta retrocedieron en el indicador de eficacia entre 2014 y 2015. El caso de Meta es significativo ya que perdió 24 puntos en este indicador. Cesar, por su parte, registró un leve avance, aunque su puntaje sigue siendo el más bajo entre los 4 departamentos. Con respecto al promedio departamental nacional de este indicador que fue de 73,9 en 2015, únicamente Casanare logró ubicarse por encima de este valor con un puntaje de 75,1 (Gráfica 54).

Gráfica 54. Nivel de eficacia promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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

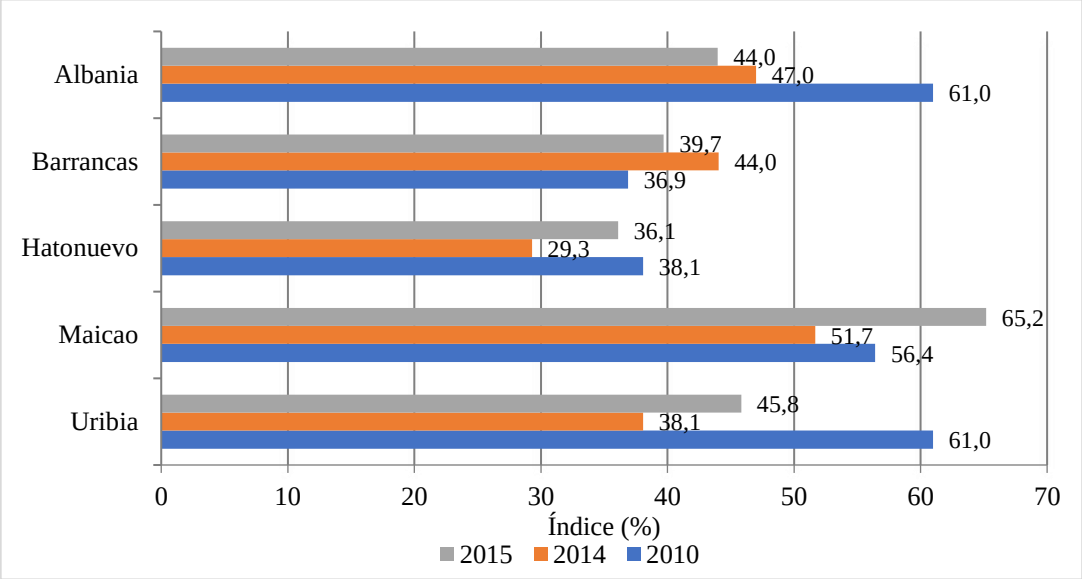
3. Resultados del componente de eficiencia

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 de servicios 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)

Los municipios de Hatonuevo, Maicao y Uribia registraron avances en eficiencia en 2015 con respecto al año inmediatamente anterior, mientras que en Albania y Barrancas este indicador se redujo. Maicao presentó el mayor avance relativo al pasar de 50,7 a 65,2 entre 2014 y 2015. Por su parte, aunque Hatonuevo mejoró, presentó el nivel más bajo de eficiencia entre los cinco municipios del área de influencia de El Cerrejón en 2015 con un puntaje de 36.1 que corresponde a un nivel “crítico”, el cual comparte con Barrancas (Gráfica 55).

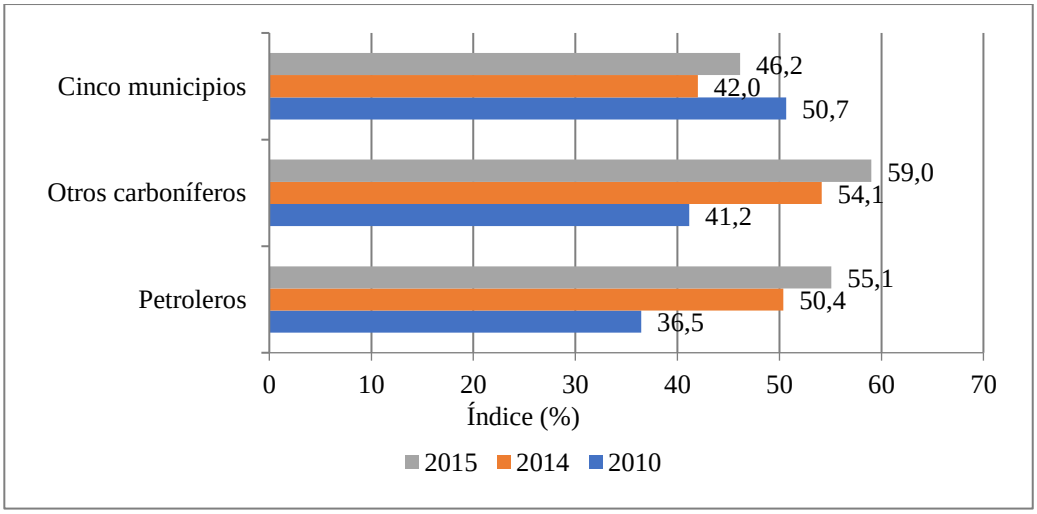
Gráfica 55. Nivel de eficiencia de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

En promedio, el grupo de los cinco municipios mejoró en eficiencia entre 2014 y 2015 con un incremento de 4,1 puntos. Sin embargo, su puntaje comparativo no es favorable, pues se mantuvo por debajo de 50 puntos, que corresponde a un nivel de desempeño "bajo". En contraste, los grupos de municipios *petroleros y otros carboníferos*, lograron sostener los avances logrados desde 2010 y alcanzaron puntajes superiores a 55 en 2015 (Gráfica 56).

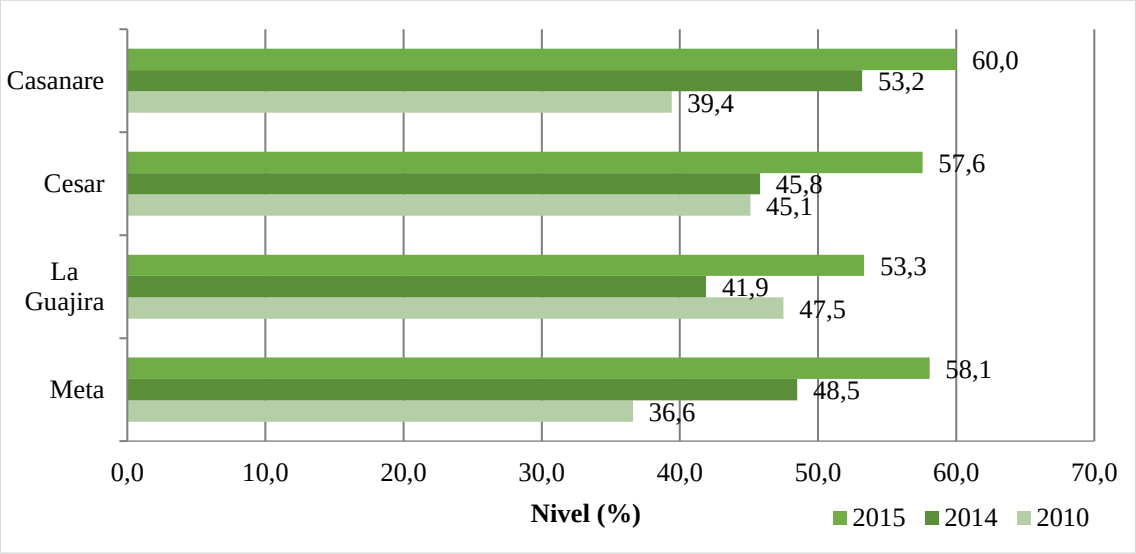
Gráfica 56. Nivel de eficiencia de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

Finalmente, como se puede observar en la Grafica 57 que reseña el promedio en el indicador de eficiencia de los municipios de cada departamento, todos los departamentos de la muestra aumentaron su nivel de eficiencia entre 2014 y 2015. Cesar creció 11,8 puntos mientras que La Guajira registró una mejora similar en el indicador (11,4 puntos), seguido de Meta 9,6 y Casanare 6,8. Este último departamento alcanzó el nivel más alto entre los cuatro departamentos (60,0).

Gráfica 57. Nivel de eficiencia promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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

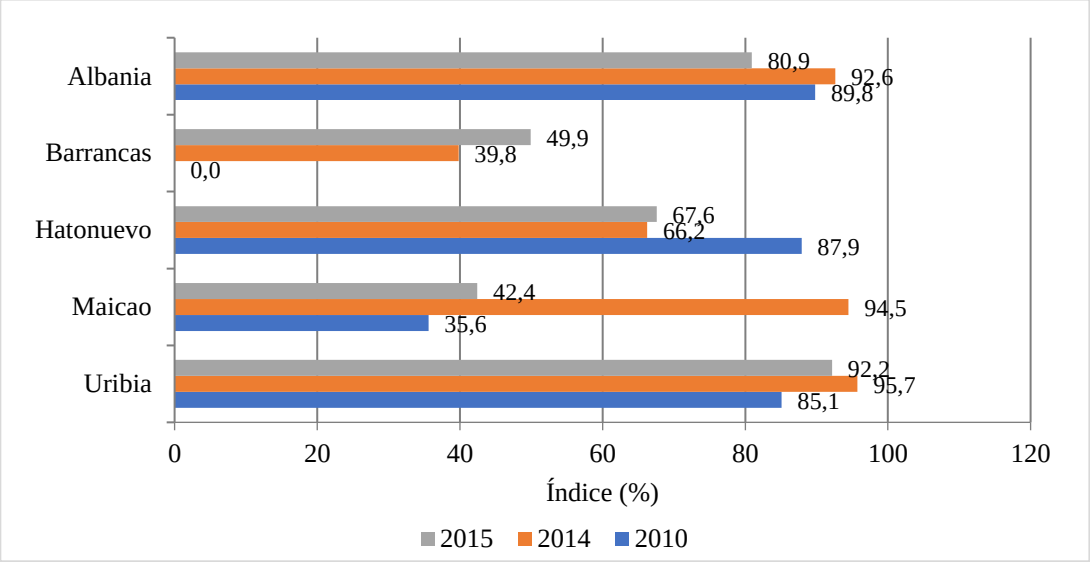
A nivel nacional se presentó una mejora en el componente de eficiencia para 833 municipios de todo el país, en la vigencia 2015 frente al 2014, mientras que 268 municipios presentaron peores resultados en el mismo periodo. Para el caso de La Guajira, genera preocupación lo sucedido con el conjunto en las entidades territoriales del departamento que, si bien mejoraron en 2015 con respecto a 2010 y 2014, su puntaje promedio (53,3) fue inferior al observado para los 1.101 municipios del país (59,3). Lo anterior 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). 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 58, Barrancas y Hatonuevo lograron mejoras en este indicador entre 2014 y 2015. En los tres municipios restantes el indicador se redujo. Maicao tuvo un desempeño preocupante al alcanzar un registro de 42,4 puntos en 2015, el cual contrasta con el óptimo de 94,5 puntos que alcanzó en el 2014. Por su parte, Albania y Uribía, aunque redujeron su calificación con respecto al 2014, lograron mantener puntajes superiores a 80 en el cumplimiento de los requisitos legales.

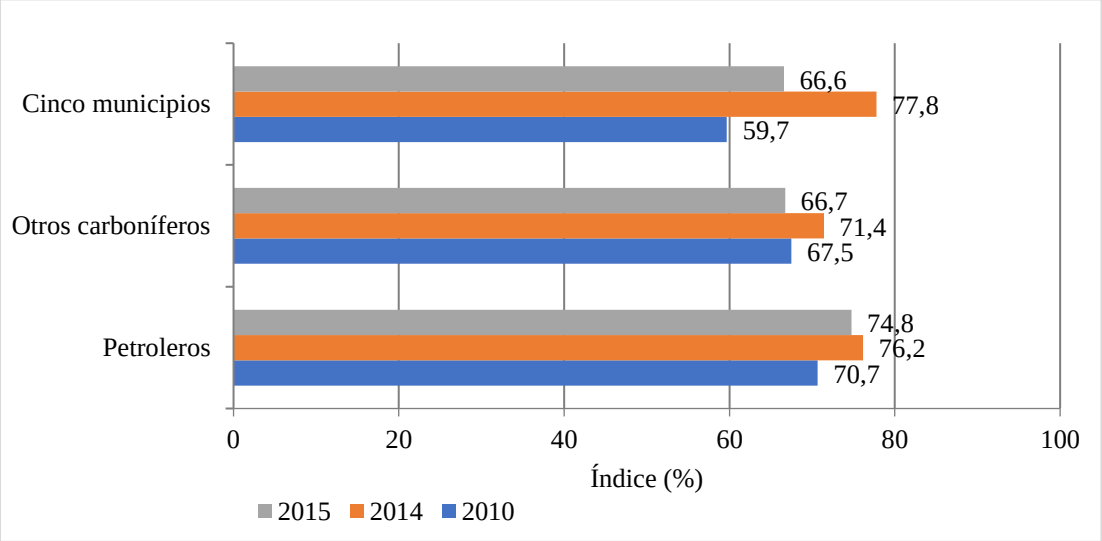
Gráfica 58. Nivel de cumplimiento de requisitos legales de los municipios 2010, 2014 y 2015



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

En cuanto a los grupos de municipios de la muestra, todos presentaron descensos en este indicador, aunque los carboníferos de La Guajira fueron los que registraron una mayor variación (de 11,2 en comparación del 1,4 de los Petroleros y el 4,7 de los otros carboníferos), quedando con una calificación de 66,6. Estas calificaciones muestran la conveniencia de adelantar procesos de asistencia técnica a los municipios en asuntos relacionados con planeación financiera, presupuesto, contratación, lineamientos sectoriales y reporte de información sobre inversión de recursos del SGP (Gráfica 59).

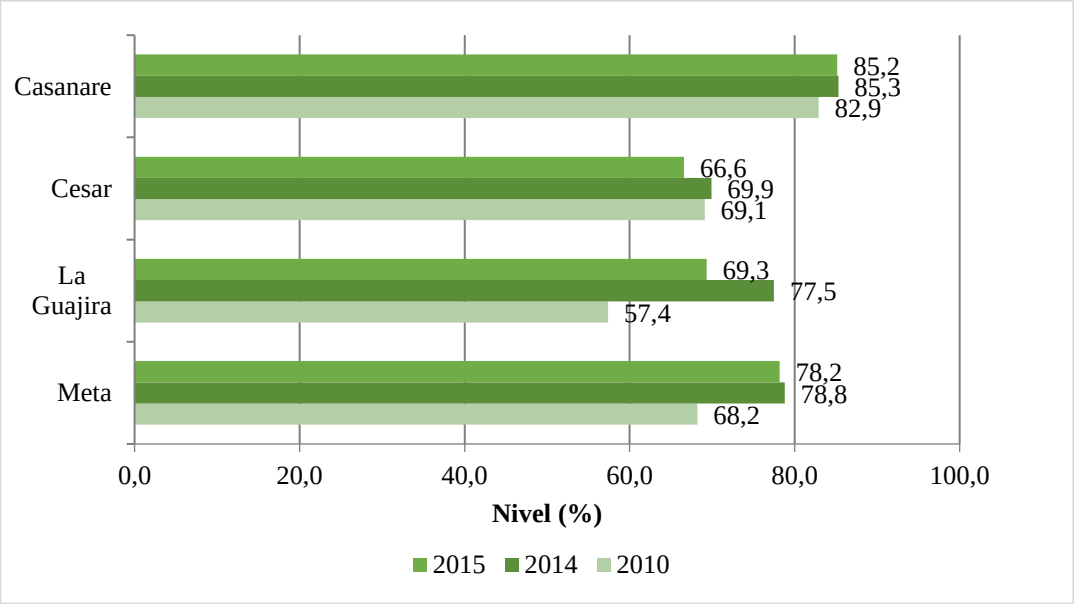
Gráfica 59. Nivel de cumplimiento de requisitos legales de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

En cuanto a las comparaciones departamentales, los 4 departamentos empeoraron el nivel de cumplimiento de los requisitos legales. Casanare, sin embargo, se mantuvo en el primer lugar, con una calificación de 85,2 puntos y con una variación de sólo 0,1. Meta también superó en 2015 el promedio nacional departamental de 77,0. Por su parte, La Guajira y Cesar obtuvieron las variaciones negativas más grandes de este indicador, -8,2 y -3,3, respectivamente, con calificaciones inferiores al promedio nacional, reflejo de que siguen presentando inconvenientes para ejecutar los recursos del SGP (Gráfica 60).

Gráfica 60. Nivel de cumplimiento de requisitos legales promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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

5. Resultados del componente de gestión administrativa y fiscal

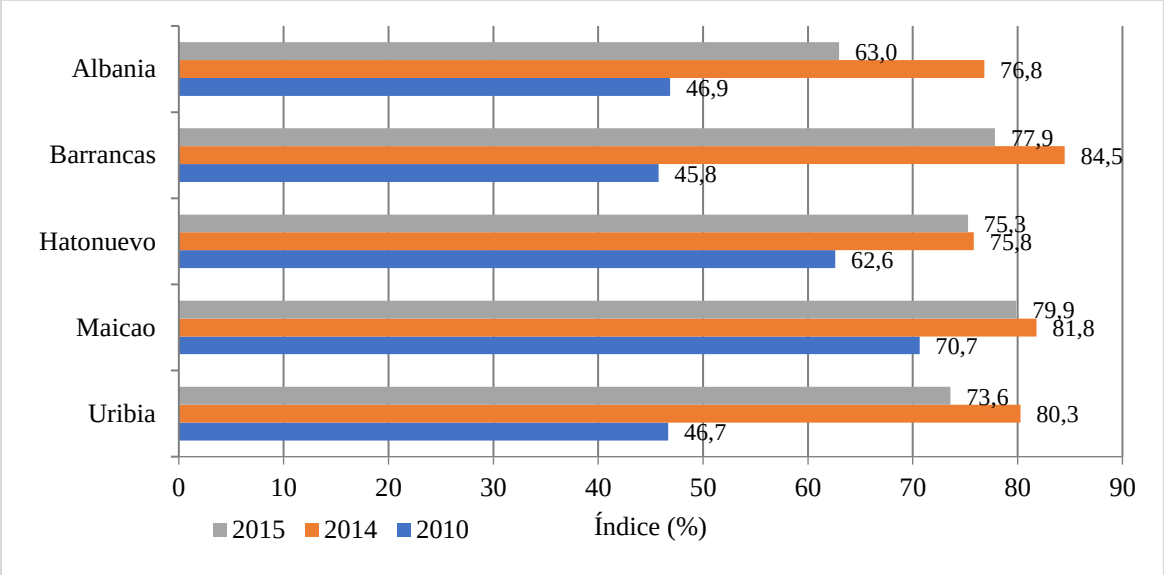
El componente de gestión administrativa y fiscal resulta del promedio de la combinación: i) del Índice de Capacidad Administrativa y ii) el Índice de Desempeño Fiscal que fue analizado en la sección anterior de este informe. De acuerdo con la metodología del DNP, la capacidad administrativa es entendida 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[56]. En cuanto al desempeño fiscal municipal, se examina la simetría entre sus ingresos y sus gastos para poder cumplir las metas impuestas en el plan de desarrollo del territorio, así como otras

[56] 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-

políticas que contribuyan a eliminar las presiones fiscales que atenten contra la estabilidad de las finanzas[57].

Es importante notar que, sin excepción, los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón obtuvieron niveles más bajos de este índice para el año 2015 respecto al 2014 (Gráfica 61). Albania y Uribía presentaron las mayores variaciones, con 13,8 y 6,7 puntos respectivamente. En el caso del primero de estos municipios es preocupante este cambio ya que su calificación fue la más baja y quedó por debajo de los 70 puntos. Maicao, pese a la reducción observada entre 2014 y 2015, logró mantener la mejor calificación entre los cinco municipios.

Gráfica 61. Nivel de gestión administrativa y fiscal de los municipios 2010, 2014 y 2015

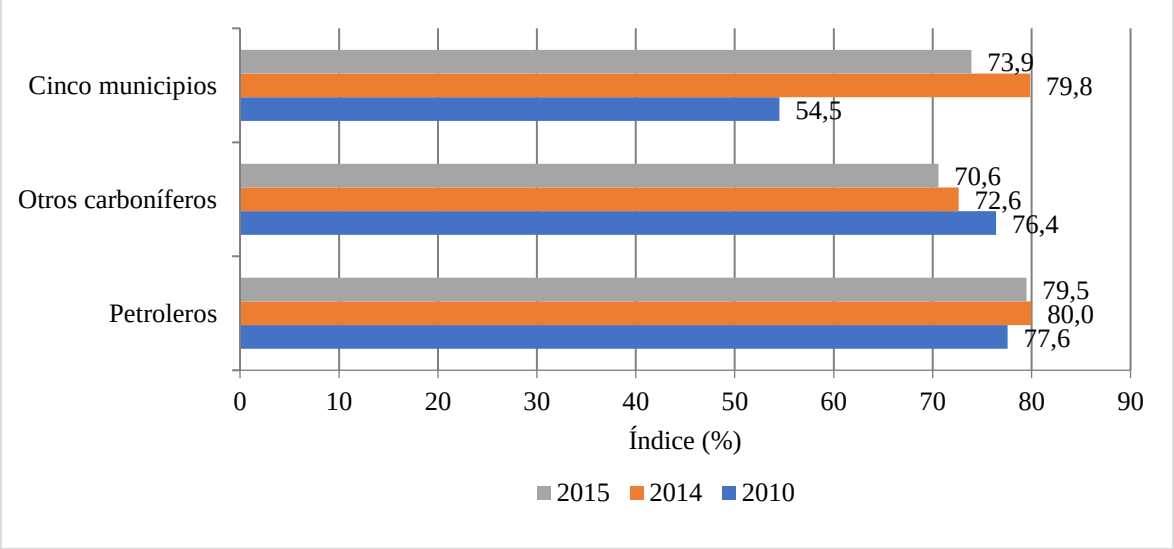


Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible.

Al comparar estos cinco municipios con los otros grupos de municipios, los *carboníferos* de la Guajira tuvieron la mayor variación negativa en este indicador entre 2014 y 2015, alcanzando un puntaje intermedio entre los *petroleros* (79,5) y los *Otros carboníferos* (70,6) (Gráfica 62).

[57] 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

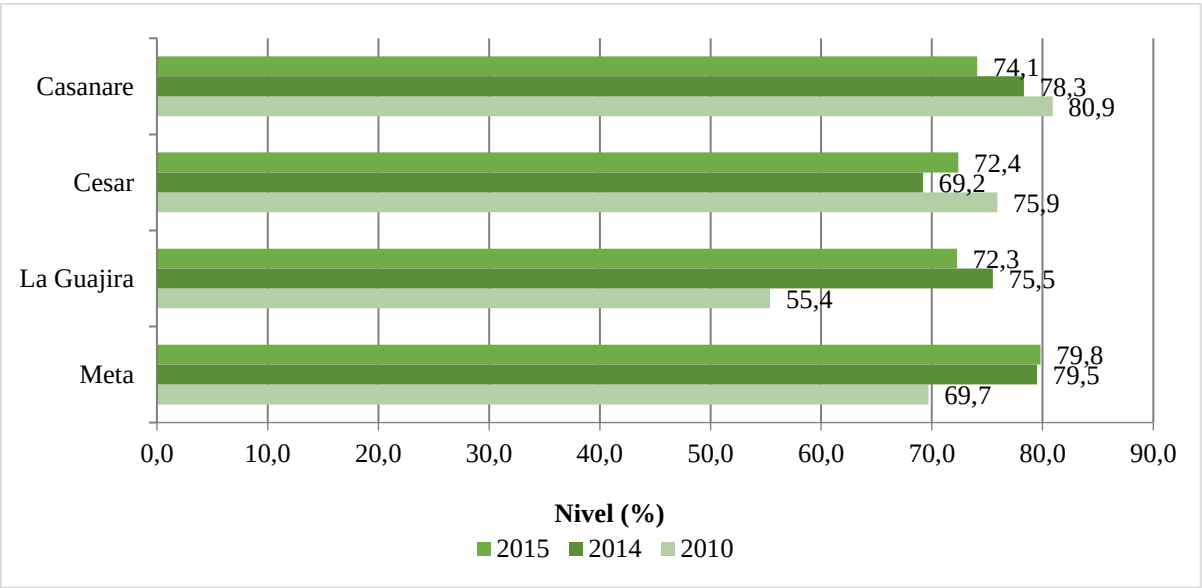
Gráfica 62. Nivel de gestión administrativa y fiscal de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

De igual forma, a nivel departamental, La Guajira presentó en 2015 una calificación de 72,3 en su gestión administrativa y fiscal, inferior en 3,2 puntos a la obtenida en 2014 y la más baja entre los cuatro departamentos. Meta registró la calificación más alta con un leve aumento con respecto al 2014 (Gráfica 63).

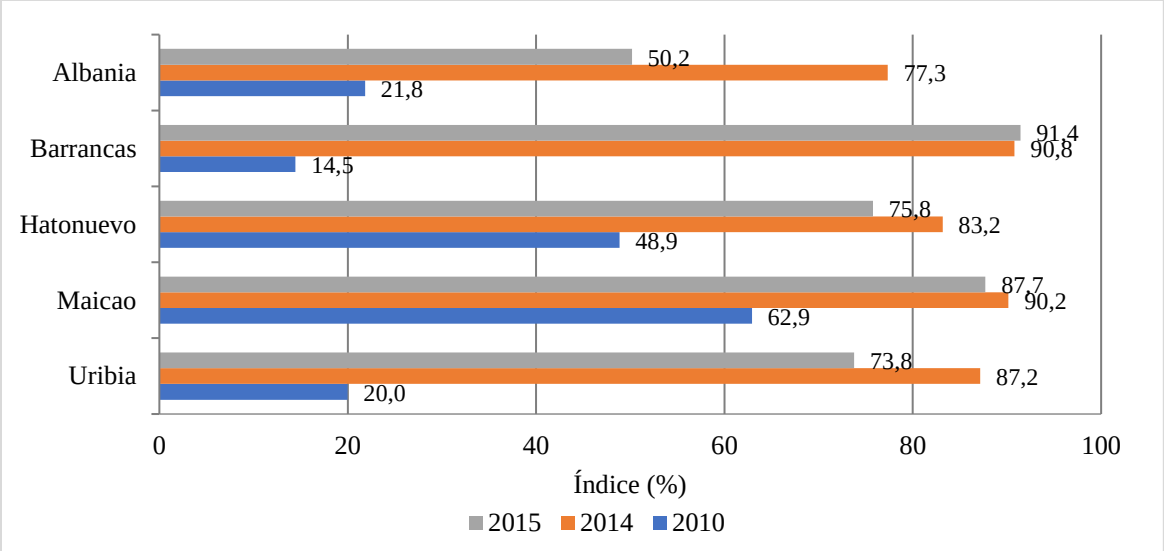
Gráfica 63. Nivel gestión administrativa y fiscal promedio departamentos 2010, 2014 y 2015



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

Finalmente, se examina a continuación, por separado, el componente de capacidad administrativa que conforma el indicador agregado de gestión explicado anteriormente. Dicha capacidad está medida 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 que entre el 2014 y el 2015 los puntajes de la capacidad administrativa disminuyeron para cuatro de los cinco municipios, con excepción de Barrancas que logró el indicador más alto con 91,4, seguido por Maicao con 87,7. El desempeño más bajo lo tuvo Albania que redujo notablemente su calificación en 27 puntos entre 2014 y 2015, hasta llegar a un puntaje de 50,2 (Gráfica 64).

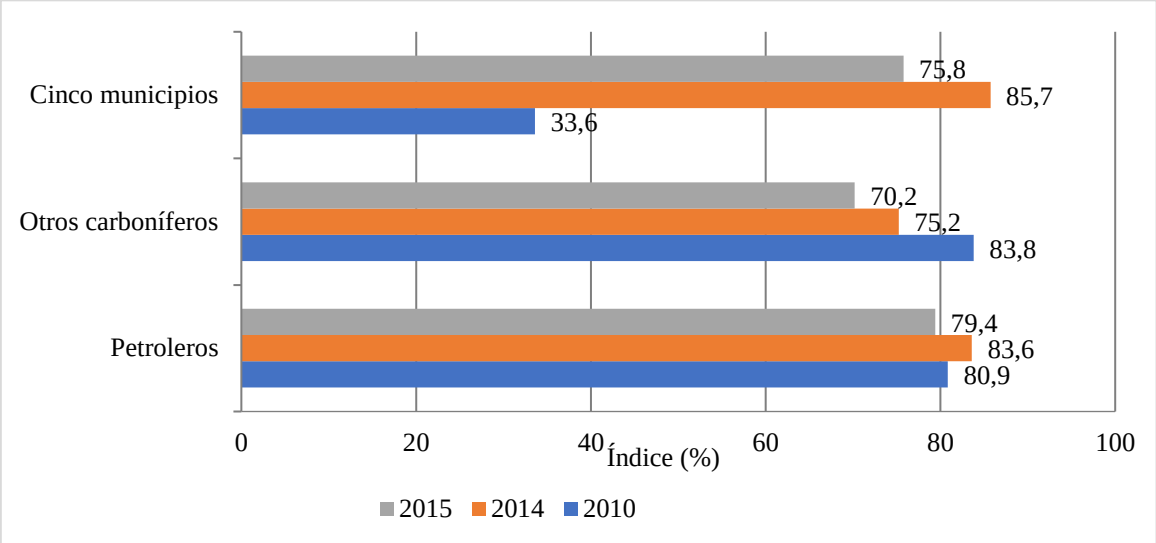
Gráfica 64. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa de los municipios 2010, 2014 y 2015



Fuente: DNP- Dirección de desarrollo territorial Sostenible.

Por grupos de municipios, todos redujeron su calificación promedio de capacidad administrativa en 2015 con respecto a 2014. En los 5 municipios de La Guajira ésta pasó de 85,7 a 75,8. Este puntaje estuvo por encima del promedio de los *Otros carboníferos* pero fue inferior al de los *petroleros* (Gráfica 65).

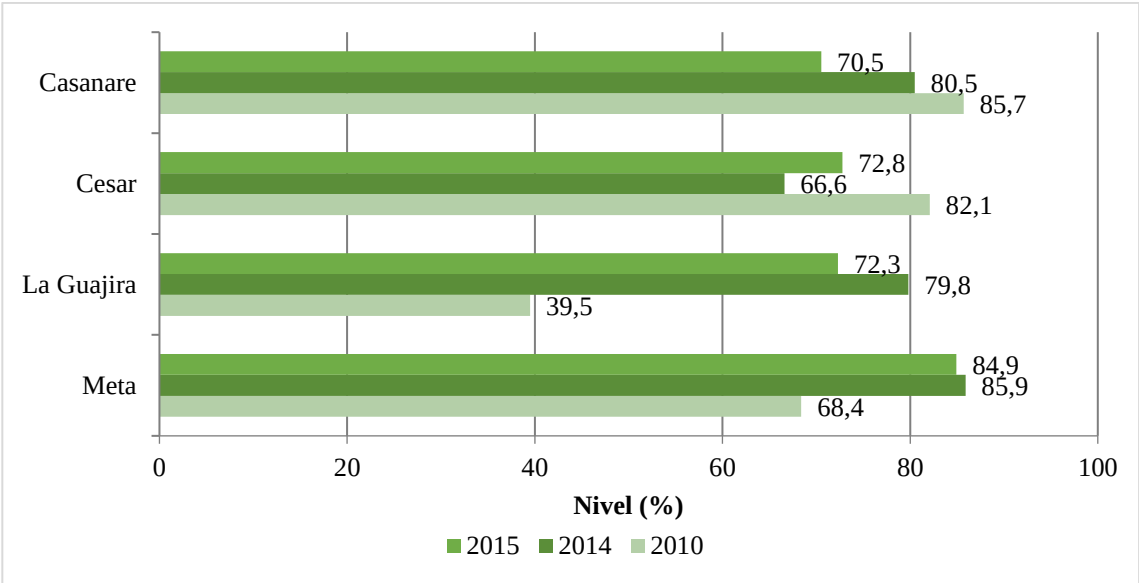
Gráfica 65. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa de los grupos de municipios carboníferos, otros carboníferos y petroleros 2010, 2014 y 2015



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

A nivel departamental, La Guajira redujo su puntaje en capacidad administrativa de 79,8 a 72,3 entre 2014 y 2015. En Meta y Casanare este indicador también disminuyó, aunque el primero mantuvo los mejores niveles en este indicador. Por su parte Cesar fue la única entidad territorial de la muestra mostró una mejora en este indicador (Gráfica 66).

Gráfica 66. Nivel de cumplimiento de capacidad administrativa promedio de los departamentos 2010, 2014 y 2015



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, 2014 y 2015, para cada uno de los municipios del área de influencia de la operación minera de El Cerrejón. Estos resultados se presentan en el Cuadro 53 y Cuadro 54.

Cuadro 53. Variación desempeño fiscal y componentes en los cinco municipios 2014-2015

	DESEMPEÑO FISCAL Y COMPONENTES										
	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Respaldo del servicio de la deuda	Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	Generación de recursos propios	Magnitud de la inversión	Capacidad de ahorro	IDF	Clasificación DNP (IDF)		Posición a nivel nacional	
Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación	Variación		2014	2015	2014	2015
Albania	27,3	-1,1	-0,9	3,7	-2,4	-6,8	-0,5	Sostenible	Sostenible	162	258
Barrancas	60,1	8,4	18	-6,1	-4,5	-45,7	-13,9	Sostenible	Vulnerable	103	928
Hatonuevo	-12,1	4,2	-25,1	4,3	2	13	6,3	Vulnerable	Sostenible	550	311
Maicao	6,8	0	5	0,1	-0,1	-3,9	-1,4	Sostenible	Sostenible	283	476
Uribia	-4,9	-3,3	-8,1	-18,9	0,8	7,1	0	Sostenible	Sostenible	290	391

*Variación 2015/2014

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Informes Desempeño Fiscal 2014 y 2015.
Cálculo de los autores

Un balance agregado del **desempeño fiscal** de los cinco municipios muestra que entre 2014 y 2015 únicamente el municipio de Hatonuevo mejoró en su Índice de Desempeño Fiscal al pasar de la categoría *Vulnerable* a *Sostenible* y avanzar relativamente a nivel nacional de la posición 550 a la 311, entre los 1100 municipios del país. De otro lado, Albania, Barrancas, Maicao y Uribía redujeron su calificación en este Índice, lo cual llevó a que descendieran en posición a nivel nacional. El deterioro más significativo se dio en Barrancas que pasó de la categoría *Sostenible* a *Vulnerable* con lo cual descendió de la posición 153 en 2014, a la posición 928 entre los 1.100 municipios del país en 2015. Los otros tres municipios

también desmejoraron su posición entre los municipios del país, pero lograron mantenerse en la categoría *Sostenible* (Cuadro 53*).*

En cuanto al **desempeño Integral** comparado de estas entidades territoriales durante los años 2014 y 2015, se observa igualmente un fuerte deterioro en cuatro de los cinco municipios, con excepción de Hatonuevo que se mantuvo en la categoría *Medio* y avanzó algunos puestos de la posición 857 a la 785 entre los municipios del país. Entre los municipios que redujeron su calificación en este Índice, Maicao presentó la caída más pronunciada, pasando, entre 2014 y 2015, de la categoría *Sobresaliente* a *Medio*, y de ocupar la posición 148 a la posición 733 entre los municipios del país. Por su parte, Albania y Uribía, descendieron de la categoría Satisfactorio a Medio y de ocupar posiciones intermedias entre los municipios del país a ubicarse en los niveles inferiores del escalafón. Por último, Barrancas obtuvo la más baja calificación en desempeño integral entre los municipios estudiados, así como la posición 894 a nivel nacional (Cuadro 54).

Cuadro 54. Variación desempeño integral y componentes en los cinco municipios 2014-2015

	DESEMPEÑO INTEGRAL Y COMPONENTES										
	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento de Requisitos Legales	Gestión Administrativa y Fiscal	Fiscal	Capacidad Administrativa	IDI	Clasificación DNP (IDI)		Posición a nivel nacional	
	Variación							2014	2015	2014	2015
Albania	-16.8	-3.0	-11.7	-13.8	-0.5	-27.2	-11.3	Satisfactorio	Medio	499	863
Barrancas	-13.0	-4.3	10.1	-6.6	-13.9	0.6	-3.5	Medio	Medio	821	894
Hatonuevo	3.2	6.8	1.3	-0.6	6.3	-7.4	2.7	Medio	Medio	857	785
Maicao	-13.0	13.5	-52.0	-1.9	-1.4	-2.4	-13.4	Sobresaliente	Medio	148	733
Uribia	-39.4	7.8	-3.6	-6.7	0.0	-13.4	-10.5	Satisfactorio	Medio	407	792

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Informes Desempeño Integral 2014 y 2015.
*Variación 2015/2014. Cálculo de los autores.

Un análisis desagregado para cada municipio permite resumir a continuación los principales logros y falencias en su desempeño fiscal e integral entre 2014 y 2015, e identificar algunos de los retos para mejorar la gestión y resultados de las respectivas administraciones municipales.

Albania: Este municipio tuvo una leve reducción en su Índice de Desempeño Fiscal, explicada por la caída en 2015 en cuatro de los seis indicadores del Índice. Como aspecto positivo, se destaca la importante mejoría en su indicador de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento. A nivel nacional, descendió de la posición 152 a la 258. Entre sus retos hacia el futuro en materia fiscal, están el mejorar su capacidad de ahorro, la magnitud de la inversión y también el respaldo de la deuda. En relación con su desempeño Integral, entre 2014 y 2015 el municipio redujo su calificación en todos los componentes de dicho Índice, pasando de la categoría *Satisfactorio* a *Medio* y descendiendo notablemente de la posición 499 a la 863 entre los municipios del país (Cuadro 53 y Cuadro 54. Variación desempeño integral y componentes en los cinco municipios 2014-2015). La prioridad para el municipio en materia de gestión fiscal e integral es mejorar su capacidad de ahorro, la magnitud de la inversión, al igual que su eficacia y capacidad administrativa.

Barrancas: En lo referente al IDF, este municipio tuvo una fuerte caída en su calificación entre 2014 y 2015 que lo llevó a descender de la posición 153 a la 928 en el escalafón nacional. El descenso más pronunciado lo tuvo en su capacidad de ahorro, aunque presentó mejoras en lo correspondiente a la autofinanciación de sus gastos de funcionamiento y el respaldo al servicio de la deuda. Con respecto al IDI, el municipio pasó de ocupar la posición 821 a la 894 más desfavorable, aunque se mantuvo en la categoría de desempeño *Medio*. Los mayores descensos en su calificación se dieron en los componentes de eficacia y gestión fiscal y administrativa, pero registró avances importantes en el cumplimiento de los requisitos legales (Cuadro 53 y Cuadro 54). Los grandes desafíos para el municipio en su gestión fiscal e integral son: recuperar su capacidad de generación de ahorro y mejorar sus indicadores de eficiencia.

Hatonuevo: Este municipio mejoró su IDF en 2015 lo que le permitió pasar de la categoría *Vulnerable* a la *Sostenible* y ascender del puesto 550 al 311 en el escalafón municipal. El municipio avanzó en capacidad de ahorro y generación de recursos propios, pero retrocedió en cumplimiento de requisitos legales y autofinanciación de gastos de funcionamiento. En el IDI, Hatonuevo también mejoró gracias a avances en sus componentes de eficacia y

eficiencia, aunque se mantuvo en la categoría de desempeño Medio (Cuadro 53 y Cuadro 54). El municipio deberá consolidar los avances alcanzados en su desempeño fiscal e integral a través de la disminución de su dependencia de los recursos de transferencias y regalías, un mayor autofinanciamiento de sus gastos de funcionamiento y mejoras en su capacidad administrativa

Maicao: Entre 2014 y 2015, el municipio redujo su IDF y descendió en el escalafón municipal del puesto 283 al 476. Pese a lo anterior, se mantuvo en la categoría de desempeño *sostenible*. Como aspecto positivo, se destaca el aumento en su capacidad de autofinanciamiento de gastos de funcionamiento. Con relación a su IDI, el municipio presentó un retroceso importante en 2015 que lo llevó a descender de la categoría Sobresaliente a Medio y de la posición 148 a la 733. Este descenso se explica por el deterioro en los componentes de cumplimiento de requisitos legales y de eficacia, los cuales requerirán una mayor atención por parte de la actual administración municipal (Cuadro 53 y Cuadro 54).

Uribia: El municipio no registró variaciones en su IDF entre 2014 y 2015 y se mantuvo en la categoría Sostenible, sin embargo, descendió en el escalafón municipal al pasar de la posición 290 a la 391. En lo referente a su IDI el municipio tuvo un retroceso importante que le significó pasar de la categoría Satisfactorio a Medio y descender en el escalafón municipal de puesto 407 al 792 (Cuadro 53 y Cuadro 54). El reto para el municipio en materia de gestión fiscal e integral es mejorar la generación de recursos propios y en los componentes de eficacia y gestión administrativa

TERCERA PARTE: LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

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 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 cuatro vigencias 2012, 2013-14, 2015-16 y 2017-2018 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 a nivel agregado y en cada municipio.

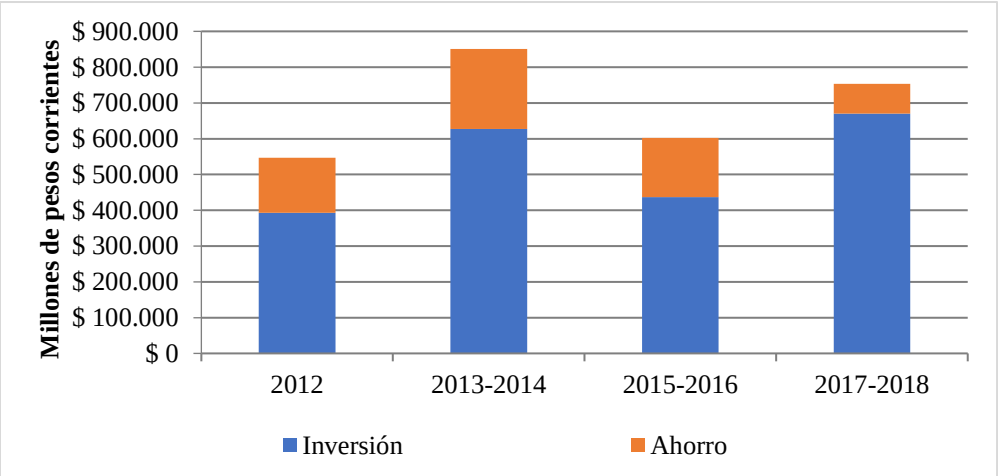
B. PRESUPUESTO DEL SGR: FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL

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 denominadas 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 **$ 547.060 millones**. En el bienio siguiente (2013-14), los recursos asignados fueron de $ 850.822 millones, correspondientes a un promedio anual de **$ 425.411 millones**. Para el período 2015-16 el presupuesto asignado fue de $ 602.128 millones, cifra equivalente a un promedio anual **$ 301.064 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. Finalmente, para el 2017-2018 el presupuesto se elevó un 25,1% respecto al bienio anterior y alcanzó la cifra de $ 753.572 millones para el bienio, o **$ 376.786 millones** en promedio para cada año. Del total de recursos aprobados para el departamento durante los años 2012-2018, el 77,3 % se destinó, en promedio, para inversión y el 22,7% para ahorro (Gráfica 67).

Gráfica 67. Distribución de los presupuestos del SGR asignados a inversión y ahorro en el departamento de La Guajira 2012, 2013-2014, 2015-2016, y 2017-2018



Fuente: SGR-SICODIS.

El Cuadro 55 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 Cerrejón durante el período completo comprendido entre los años 2012 y 2018. En el ANEXO 1 se presentan los datos del presupuesto desagregados por bienio. Durante 2012-2018 el presupuesto acumulado asignado al departamento y sus 15 municipios fue de **$ 2.753.582** millones, cifra que corresponde al 5 % del presupuesto nacional total del SGR para el período 2012-2018[58]. Los recursos de la entidad territorial se distribuyeron en $ 2.080.308 millones (75,5 %) para la gobernación del departamento y $ 673.274 (24,5 %) millones para todos los municipios del departamento, de los cuales $ 411.359, es decir, un 61,1 %, de los recursos de inversión de regalías de todos los municipios de La Guajira correspondieron a los municipios del área de influencia de la operación minera de Cerrejón.

Cuadro 55. Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de Cerrejón 2012-2018*

	Total acumulado 2012-2018 (millones de pesos)								
	Total Departamento La Guajira	**Gobernación**	**Municipios****	**Albania**	**Barrancas**	**Hatonuevo**	**Maicao**	**Uribia**	**Total Nacional**
INVERSION	**$ 2.127.659**	**$ 1.500.752**	**$ 391.758**	**$ 107.111**	**$ 63.136**	**$ 43.210**	**$ 52.248**	**$ 126.052**	**$ 38.990.551**
Asignaciones Directas	$ 870.347	$ 505.095	$ 277.752	$ 99.855	$ 53.688	$ 36.394	$ 9.446	$ 78.370	$ 11.381.665
FDR	$ 346.586	$ 346.586	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 9.324.523
FCR	$ 688.836	$ 427.180	$ 114.005	$ 7.256	$ 9.448	$ 6.817	$ 42.802	$ 47.682	$ 13.219.253
FCTeI	$ 221.890	$ 221.890	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 4.811.039
Otros ***(Inversión)	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$254.071
AHORRO	**$ 625.923**	**$ 579.556**	**$ 19.602**	**$ 2.001**	**$ 2.623**	**$ 2.406**	**$ 5.528**	**$ 7.045**	**$ 13.138.805**
FONPET	$ 177.879	$ 131.512	$ 19.602	$ 2.001	$ 2.623	$ 2.406	$ 5.528	$ 7.045	$ 4.811.039
FAE	$ 448.044	$ 448.044	**$ 0**	**$ 0**	**$ 0**	$ 0	**$ 0**	$ 0	$ 8.327.765
OTROS****	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 2.449.713
TOTAL SGR (Presupuesto*)	**$ 2.753.582**	**$ 2.080.308**	**$ 411.359**	**$ 109.111**	**$ 65.758**	**$ 45.617**	**$ 57.776**	**$ 133.097**	**$ 54.579.069**

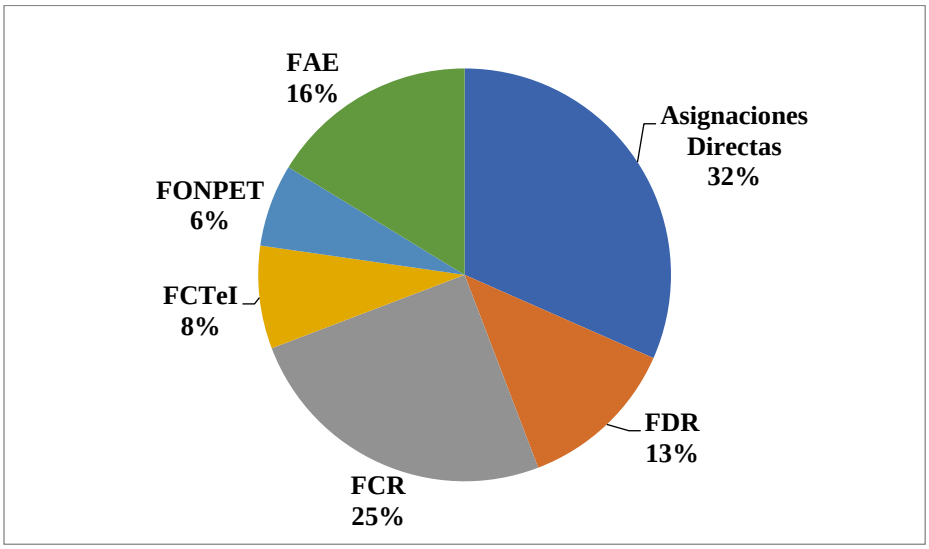
*Para el presupuesto de 2012, 2013-2014 y 2017-2018 se usa el presupuesto de ley mientras que para el 2015 2016 se usa el presupuesto definitivo. En el ANEXO 1 se pueden ver los presupuestos desagregados por bienio.
** Corresponde a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón
***Otros (inversión) incluye a nivel nacional: Municipios Rio Magdalena y Canal del Dique.
****OTROS incluye a nivel nacional: Fiscalización, Yacimientos y Cartografía, Funcionamiento SGR y Sistema de Monitoreo.
Fuente: SGR-SICODIS (consultado en octubre de 2017). Cálculos de los autores.

[58] Las asignaciones correspondientes a cada período presupuestal se presentan en el ANEXO 1.

La distribución *gobernación-municipios* de las regalías muestra en general la preponderancia de las asignaciones e inversiones a cargo de la gobernación del departamento, con el complemento de una cuarta parte de las correspondientes a los 15 municipios durante el período estudiado. En el presupuesto correspondiente al último bienio (2017-18), la participación de los municipios fue del 26% de los recursos de todo el departamento (ver comparativo de los presupuestos de cada bienio en el ANEXO 1 a este capítulo).

Según los fondos de procedencia de los recursos para La Guajira, la mayor participación la tienen las Asignaciones Directas (32 %), seguidas por el Fondo de Compensación Regional (25%) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (16%). Las asignaciones correspondientes a los tres Fondos de Desarrollo Regional, de Ciencia Tecnología e Innovación y de Compensación Regional, representaron, en conjunto, el 46% del presupuesto total asignado al departamento de La Guajira[59]. La distribución de los recursos entre los diferentes fondos se presenta en la Gráfica 68.

Gráfica 68. Distribución porcentual del presupuesto acumulado del SGR por fondos para el departamento de La Guajira en 2012-2018



Fuente: SGR-SICODIS. Cálculos de los autores.

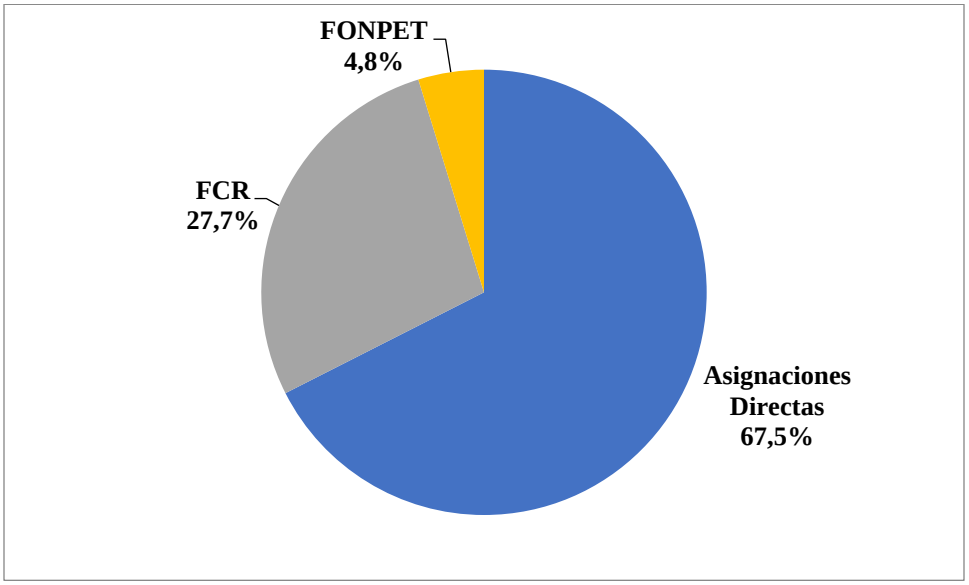
[59] Para los bienios 2013-2014 y 2015-2016, los recursos del Fondo de Desarrollo Regional se han destinado a compensar la reducción de las regalías directas.

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 Cerrejón, como se indicaba en el Cuadro 55, ascendieron a $ 411.359 millones para el período 2012-2018, cifra que corresponde al 14,9% del presupuesto total asignado al departamento de la Guajira. De este valor, la mayor proporción corresponde a recursos de inversión por $ 391.758 millones, que representaron el 95,2 % del total[60].

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 67,5 % del total de recursos recibidos por los 5 municipios. Ello se explica 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 indicaba en el capítulo anterior. Estos municipios también han recibido recursos de compensación por la caída de las regalías directas. La Gráfica 69 confirma lo ilustrado en el Cuadro 55 en el sentido que, aparte de las asignaciones directas, las regalías dirigidas a inversión provinieron solamente del Fondo de Compensación Regional. En dicha Gráfica 69 se aprecia, para los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón, que la participación de este Fondo dentro del presupuesto total del SGR en 2012-2018 fue de 27,7 %.

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

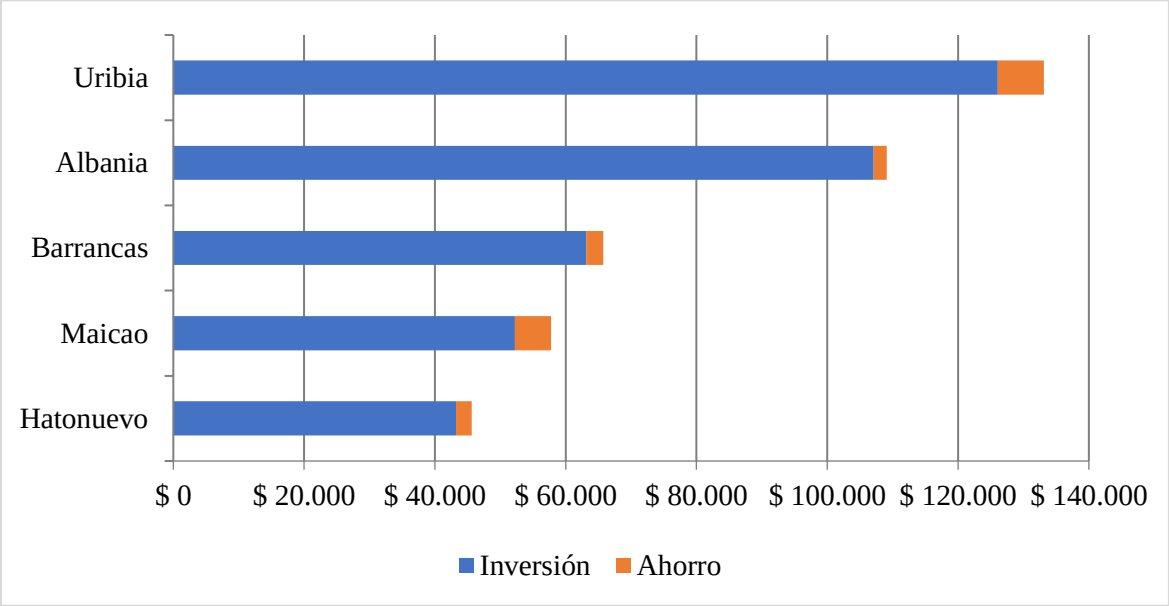
Gráfica 69. Distribución porcentual del presupuesto acumulado del SGR para los cinco municipios del área de influencia del Cerrejón en 2012-2018



Fuente: SGR – SICODIS. Cálculos de los autores.

El municipio de Uribia es el que ha obtenido el mayor volumen de recursos bajo el nuevo sistema durante el período estudiado, con un valor acumulado de $ 133.097 millones, seguido por Albania con $ 109.111millones. Los municipios de Barrancas y Maicao ocupan una posición intermedia con presupuestos asignados de $ 65.758 y $ 57.776 millones, respectivamente, mientras que Hatonuevo ha recibido los montos más bajos de regalías durante el período, con una asignación de $ 45.617 millones, lo que se explica por la menor participación de este municipio en las actividades de la minería. La Gráfica 70 presenta el valor acumulado recibido por cada uno de estos municipios y su distribución entre inversión y ahorro.

Gráfica 70. Distribución de valor total del presupuesto acumulado del SGR asignado a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón en 2012-2018



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 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 de regalías en el departamento de La Guajira

De acuerdo con la información consolidada por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del Sistema Genera de Regalías, a junio 30 de 2017 se habían aprobado en todo el departamento de La Guajira un total de 399 proyectos por valor de $1.094.117 millones. De este valor, los recursos de regalías aportaron el 94,6% de su financiación, que corresponde a $ 1.035.071 millones (Cuadro 56).

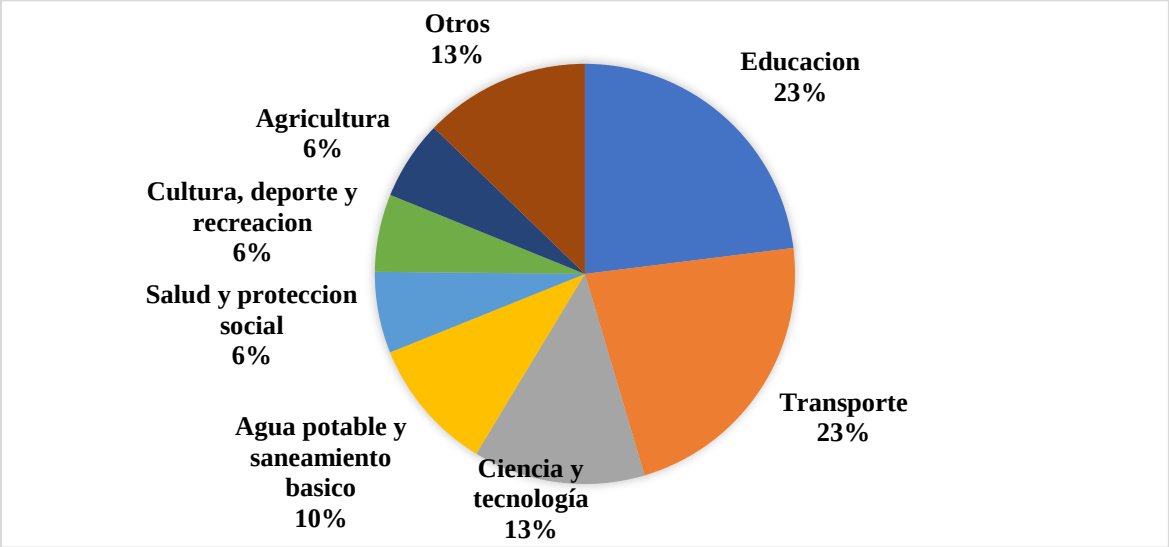
Los sectores más favorecidos en la inversión departamental con recursos de regalías son el de educación con 65 proyectos aprobados por valor de $ 251.941 millones (23% del total aprobado), y el de trasporte con 86 proyectos aprobados por $244.967 millones (22,4% del total). Le siguen los sectores de ciencia y tecnología, agua potable y saneamiento básico, salud y protección social, agricultura y cultura y deporte, cuyas participaciones dentro del valor total aprobado van desde 13,2% a 6% (Cuadro 56 y Gráfica 71).

Cuadro 56. Valor y distribución de los proyectos aprobados por sector en el departamento de La Guajira entre 2012 y junio de 2017

Sector	Número de proyectos	Participación	Valor SGR	Participación SGR	Valor TOTAL	Participación Total
Educación	65	16,3%	$ 244.428	23,6%	$ 251.941	23,0%
Transporte	86	21,6%	$ 238.529	23,0%	$ 244.967	22,4%
Ciencia y tecnología	16	4,0%	$ 132.524	12,8%	$ 144.754	13,2%
Agua potable y saneamiento básico	48	12,0%	$ 112.163	10,8%	$ 112.263	10,3%
Salud y protección social	26	6,5%	$ 67.862	6,6%	$ 68.422	6,3%
Agricultura	17	4,3%	$ 51.440	5,0%	$ 66.704	6,1%
Cultura, deporte y recreación	43	10,8%	$ 61.324	5,9%	$ 65.373	6,0%
Inclusión social y reconciliación	32	8,0%	$ 35.332	3,4%	$ 35.612	3,3%
Vivienda	20	5,0%	$ 30.252	2,9%	$ 41.433	3,8%
Planeación	7	1,8%	$ 16.458	1,6%	$ 17.292	1,6%
Minas y energía	15	3,8%	$ 14.616	1,4%	$ 14.788	1,4%
Comercio, industria y turismo	7	1,8%	$ 12.999	1,3%	$ 13.082	1,2%
Trabajo	3	0,8%	$ 8.930	0,9%	$ 9.200	0,8%
Ambiente y desarrollo sostenible	10	2,5%	$ 7.159	0,7%	$ 7.200	0,7%
Estadistica	2	0,5%	$ 529	0,1%	$ 529	0,0%
Interior	1	0,3%	$ 316	0,0%	$ 348	0,0%
Defensa	1	0,3%	$ 210	0,0%	$ 210	0,0%
Total proyectos	**399**	**100%**	**$ 1.035.071**	**100%**	**$ 1.094.117**	**100%**

Fuente: DNP – SGR. Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación SEMCE
www.sgr.gov.co/SMSCE/SeguimientoSGR.aspx.

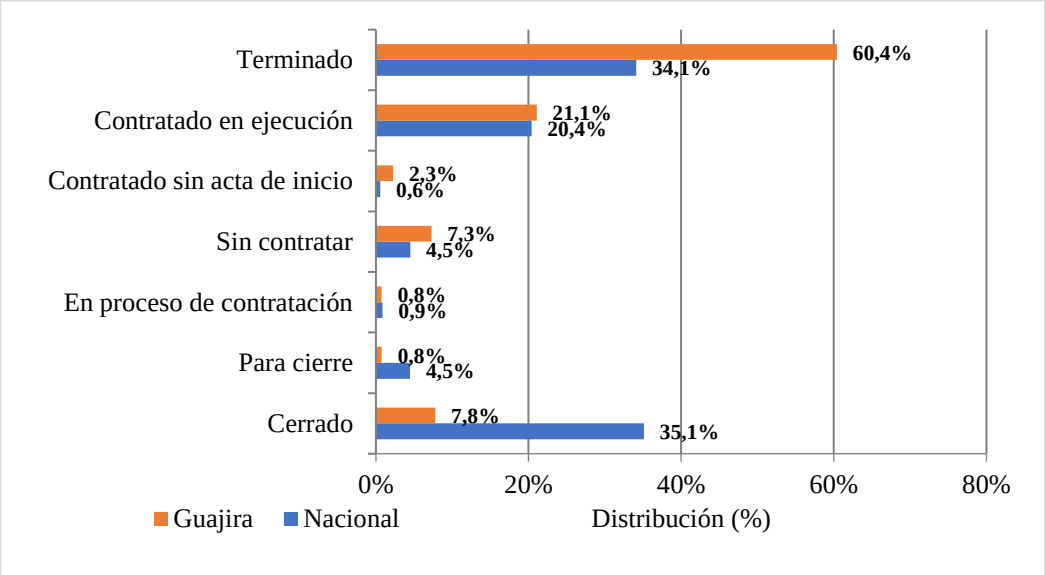
Gráfica 71. Distribución del valor de los proyectos aprobados con recursos de regalías en el departamento La Guajira entre 2012 y junio de 2017



Fuente DNP-SGR Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación SEMCE

Por otra parte, al comparar el estado de avance de los proyectos aprobados en el departamento de La Guajira con el avance a nivel nacional, se tiene que de los 399 proyectos aprobados, La Guajira superaba al total nacional en número de proyectos terminados con 60,4%, frente a un total nacional de 34,1%. También, el departamento mostraba un porcentaje de proyectos en ejecución similar al promedio nacional. No obstante, La Guajira presentaba un menor porcentaje de proyectos cerrados con respecto al total nacional (7,8% y 35,1% respectivamente) (Gráfica 72).

Gráfica 72. Comparación de los avances en ejecución en el departamento de la Guajira y el total nacional 2012-2017



Fuente DNP-SGR Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación SEMCE

2. Proyectos aprobados y su ejecución con recursos de regalías en 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 junio 30 del 2017, se habían aprobado un total de 197 proyectos por valor de $362.594 millones, para los municipios de Albania, Barrancas, Hatonuevo, Maicao y Uribia. El Cuadro 57 resume el número y el valor de proyectos aprobados por cada municipio y el monto correspondiente que fue financiado con recursos de regalías.

Cuadro 57. Proyectos de inversión aprobados por el SGR para los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón entre 2012 y junio 30 2017

	Número de proyectos	Participación (%)	Valor SGR	Participación (%) SGR	Valor total	Participación (%) total
Albania	26	13,2%	$ 101.358	29,7%	$ 105.789	29,2%
Barrancas	46	23,4%	$ 50.024	14,7%	$ 56.427	15,6%
Hatonuevo	25	12,7%	$ 42.681	12,5%	$ 42.844	11,8%
Maicao	29	14,7%	$ 37.367	11,0%	$ 47.563	13,1%
Uribia	71	36,0%	$ 109.594	32,1%	$ 109.972	30,3%
Total	197	100%	$ 341.025	100%	$ 362.595	100%

(*) 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 71 proyectos aprobados por valor total de $ 109.972 millones. Albania ocupa el segundo lugar en términos de valor total aprobado con $ 105.789 millones, pero tiene el segundo 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 $ 56.427 millones y 46 proyectos, seguidos por Hatonuevo con 25 proyectos y Maicao, con 29 proyectos, los que registran valores totales aprobados por $ 42.844 millones y $ 47.563 millones, respectivamente.

b. Distribución de los proyectos aprobados por sector

El Cuadro 58 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 Cerrejón.

Cuadro 58. Proyectos aprobados por sector y municipio 2012 a junio 30 -2017

	Acumulado de proyectos aprobados en los cinco municipios 2012-2016											
	Albania		Barrancas		Hatonuevo		Maicao		Uribia		Total municipios	
	No.	Valor total	No.	Valor total	No.	Valor total	No.	Valor total	No.	Valor total	No.	Valor total
Transporte	1	$ 19.620	6	$ 16.757	5	$ 21.594	6	$ 12.086	14	$ 18.165	32	$ 88.221
Educación	2	$ 8.857	11	$ 17.963	1	$ 932	8	$ 13.844	13	$ 25.664	35	$ 67.261
Agua potable y saneamiento básico	7	$ 27.033	3	$ 3.414	1	$ 1.862	0	$ 0	16	$ 27.350	27	$ 59.659
Cultura, deporte y recreación	5	$ 19.787	5	$ 4.469	0	$ 0	2	$ 4.944	3	$ 2.893	15	$ 32.093
Vivienda	0	$ 0	1	$ 120	5	$ 8.474	3	$ 11.224	3	$ 6.247	12	$ 26.065
Inclusión social y reconciliación	2	$ 3.564	6	$ 3.941	6	$ 3.843	5	$ 592	7	$ 13.181	26	$ 25.120
Salud y protección social	3	$ 11.905	4	$ 3.079	3	$ 2.700	1	$ 600	4	$ 2.231	15	$ 20.516
Minas y energia	1	$ 1.830	1	$ 2.002	1	$ 1.258	2	$ 3.315	3	$ 1.674	8	$ 10.080
Otros*	5	$ 13.193	9	$ 4.682	3	$ 2.181	2	$ 958	8	$ 12.567	27	$ 33.580
Total proyectos	**26**	**$ 105.789**	**46**	**$ 56.427**	**25**	**$ 42.844**	**29**	**$ 47.563**	**71**	**$ 109.972**	**197**	**$ 362.595**

***La categoría *Otros* incluye los rubros de Agricultura, Ambiente y desarrollo sostenible, Ciencia y tecnología, Comercio, Industria y Turismo, Estadística, Planeación y Trabajo.
Fuente: SGR. SEMCE, cálculo de los autores.

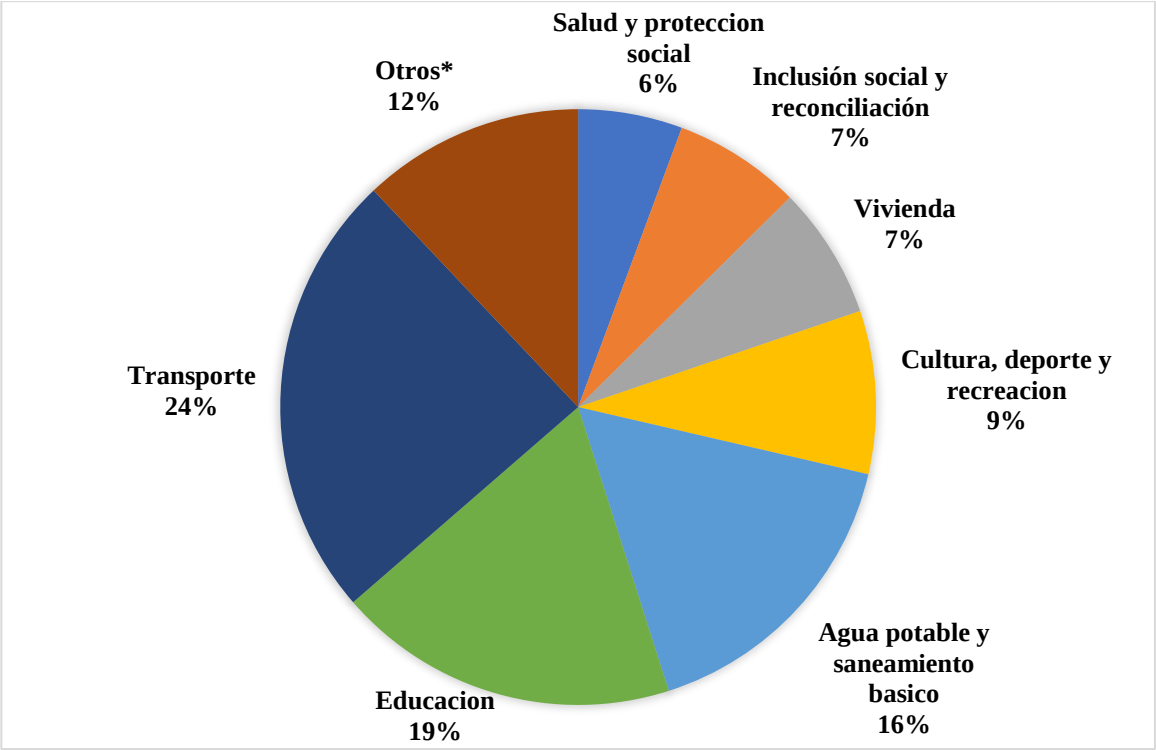
Los resultados agregados para todos los municipios indican una importante diversificación en el número de sectores beneficiados, que contrasta con las inversiones realizadas bajo el régimen anterior de regalías. En virtud de tal régimen, como se explicaba anteriormente, para poder invertir libremente 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.[61] La implementación del nuevo sistema ha permitido diversificar las inversiones a aproximadamente 20 sectores.

[61] 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.

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 32 proyectos por valor de $88.221 millones. No obstante, los sectores de inversión social correspondientes a educación, agua potable y saneamiento, y salud y protección social, continúan marcando las prioridades de inversión de la región con un total de 77 proyectos aprobados por valor de $147.435 millones, representativos del 40,7 % de las inversiones de los cinco municipios. Bajo el nuevo régimen del SGR Uribia ha otorgado una fuerte prioridad a los proyectos de educación, agua potable y saneamiento básico y transporte, sin embargo, el bajo valor promedio de los proyectos ($1500 millones aproximadamente), puede ser indicativo de una dispersión de recursos que limita el impacto social y regional de dichos proyectos. (Cuadro 58).

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 53 proyectos aprobados por un valor de $ 83.278 millones, representativos del 23 % 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. La Gráfica 73 presenta la distribución de recursos por sector en términos porcentuales.

Gráfica 73. Distribución del valor de los proyectos aprobados para los cinco municipios 2012- Junio 2017



*Otros incluye Agricultura, Ambiente y desarrollo sostenible, Estadística, Ciencia y tecnología, Comercio, industria y turismo, Planeación y Trabajo.
Fuente: SGR-SMSCE, cálculos de los autores´

c. Avances en la ejecución de los proyectos

De acuerdo con el reporte del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR (SMSCE), de los 197 proyectos aprobados entre 2012 y junio de 2017 para el conjunto de los cinco municipios, 131 estaban terminados, 33 en ejecución, 17 cerrados y 1 contratado sin acta de inicio y 15 sin contratar. Los resultados para cada municipio se presentan en el Cuadro 59.

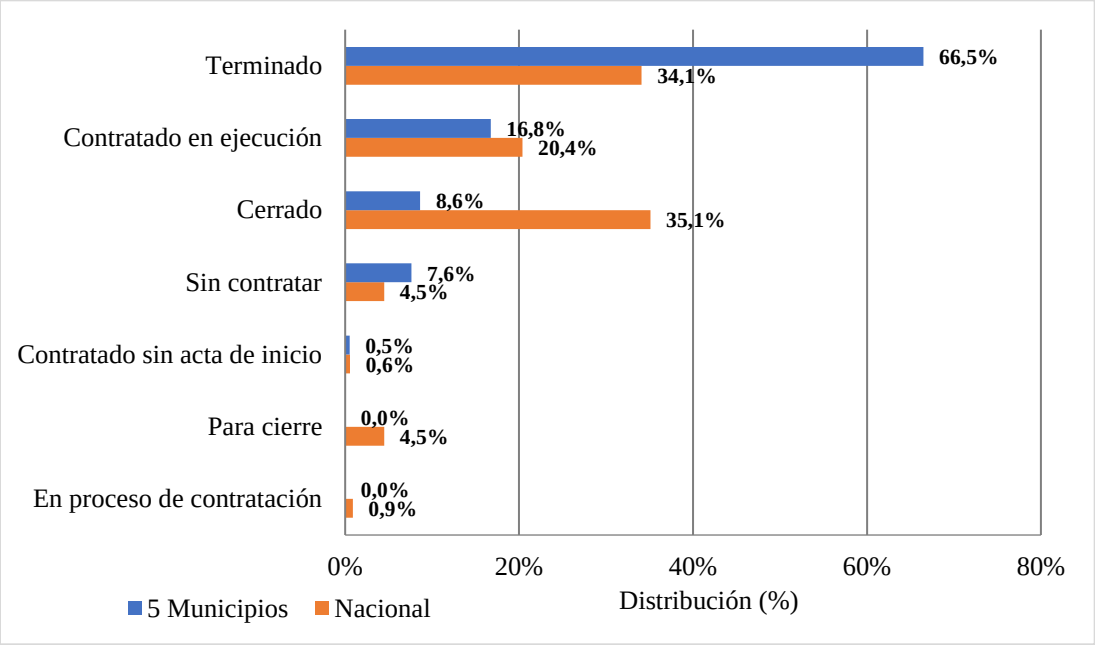
Cuadro 59. Estado de avance de los proyectos aprobados en los municipios del área de influencia de El Cerrejón 2012 y junio 2017

	Albania	Barrancas	Hatonuevo	Maicao	Uribia	Total de municipios
Contratado en ejecución	10	5	3	6	9	**33**
Sin contratar	2	2	3	3	5	**15**
Terminado	14	31	11	19	56	**131**
Contratado sin acta de inicio	0	1	0	0	0	**1**
Cerrado	0	7	8	1	1	**17**
En proceso de contratación	0	0	0	0	0	**0**
Para cierre	0	0	0	0	0	**0**
Total proyectos aprobados	**26**	**46**	**25**	**29**	**71**	**197**

Fuente: SGR-SMSCE. Cálculos de los autores.

Se destaca que, a junio de 2017, el 66 % de los proyectos de los cinco municipios habían sido terminados. Este porcentaje, como se aprecia en la Gráfica 74, es más favorable que el observado para todos los proyectos de regalías a nivel nacional (34 %). En cuanto a proyectos en ejecución, los cinco municipios tenían un menor porcentaje de proyectos en esta etapa (16, 8%), que se compara con el 20,4 % del total nacional. En número de proyectos cerrados, el promedio nacional superaba el de los cinco municipios (35,1% y 8,6%, respectivamente). Finalmente, en el número de proyectos sin contratar, los cinco municipios presentaban un porcentaje superior (7,6 %), comparado con el total nacional (4,5 %). para todo el país. Cabe señalar que la mayoría de estos proyectos corresponden al municipio de Uribía.

Gráfica 74. Comparación de los avances en ejecución en los municipios del área de influencia del Cerrejón y el total nacional 2012 - junio 2017



Fuente: DNP-SGR SMSCE

D. ÍNDICE DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS (IGPR) PARA LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE CERREJÓN

El Índice De Gestión de Proyectos de Regalías es una medida que diseñó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) con el fin de evaluar el estado de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, a partir de la gestión de las entidades que ejecutan dichos proyectos. Ésta se mide tomando en cuenta dos dimensiones: la gestión administrativa de los proyectos y la gestión del desempeño de los mismos. A la primera dimensión pertenecen las categorías de "*transparencia*" y de "*sin medidas del SMSCE*", mientras que a la segunda pertenecen las categorías de "*eficiencia*" y "*eficacia*".

La categoría de transparencia se refiere a la oportunidad y consistencia de la información reportada por las distintas entidades ejecutoras. La categoría sin medidas del SMSCE mide si las entidades ejecutoras no han sido intervenidas por medio de suspensiones preventivas

de giro, procedimientos administrativos preventivos o correctivos y sancionatorios o por proyectos que buscan mejorar. La categoría de eficiencia determina si se han cumplido las condiciones iniciales, la evolución del gasto, así como la oportunidad en la contratación. Por último, la eficacia muestra si se han cumplido las metas, en cuanto a tiempo y producto. Cada una de esas categorías tiene un conjunto de indicadores a los que se les asigna un puntaje predeterminado. Las categorías de transparencia, sin medidas del SMSCE y eficacia tienen un valor de 20 puntos cada una, mientras que la categoría de eficiencia tiene un valor de 40 puntos. De esta manera el IGPR puede tomar un valor entre cero y 100 (ver ANEXO 2)[62].

De acuerdo al valor de su IGPR, las entidades se pueden clasificar en las siguientes categorías*: Sobresaliente, Medio, Bajo o Crítico*. En la última medición disponible del IGPR correspondiente al primer trimestre de 2017, el promedio de todas las entidades territoriales evaluadas a nivel nacional tuvo un valor de 63,9 puntos. Por su parte, el agregado de todas las entidades ejecutoras del departamento obtuvo un puntaje de 40, que lo ubicó en el rango bajo del IGPR. A nivel de gobernaciones, La Guajira alcanzó un nivel crítico, al ocupar la penúltima posición entre los 32 departamentos del país, únicamente superado por San Andrés.

El Cuadro 60 y la Gráfica 75 la muestran el IGPR de los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón. El índice promedio fue de 54,4, valor superior al departamental (40 puntos) pero inferior al promedio nacional (63.9 puntos). Los municipios con mayores IGPR fueron Barrancas y Hatonuevo, mientras que los que obtuvieron los puntajes más bajos fueron Albania y Maicao. A continuación se resumen los principales retos que enfrentan los municipios para avanzar en la mejora de la gestión de sus proyectos de regalías.

- **Albania**. Debe mejorar notoriamente sus indicadores en las categorías de transparencia, eficiencia y eficacia, cuyos puntajes en el primer trimestre

[62] Los indicadores que conforman el índice y sus respectivos puntajes se presentan en el ANEXO 2.

de 2017 estuvieron por debajo de los promedios municipales (5 municipios) departamental y nacional.

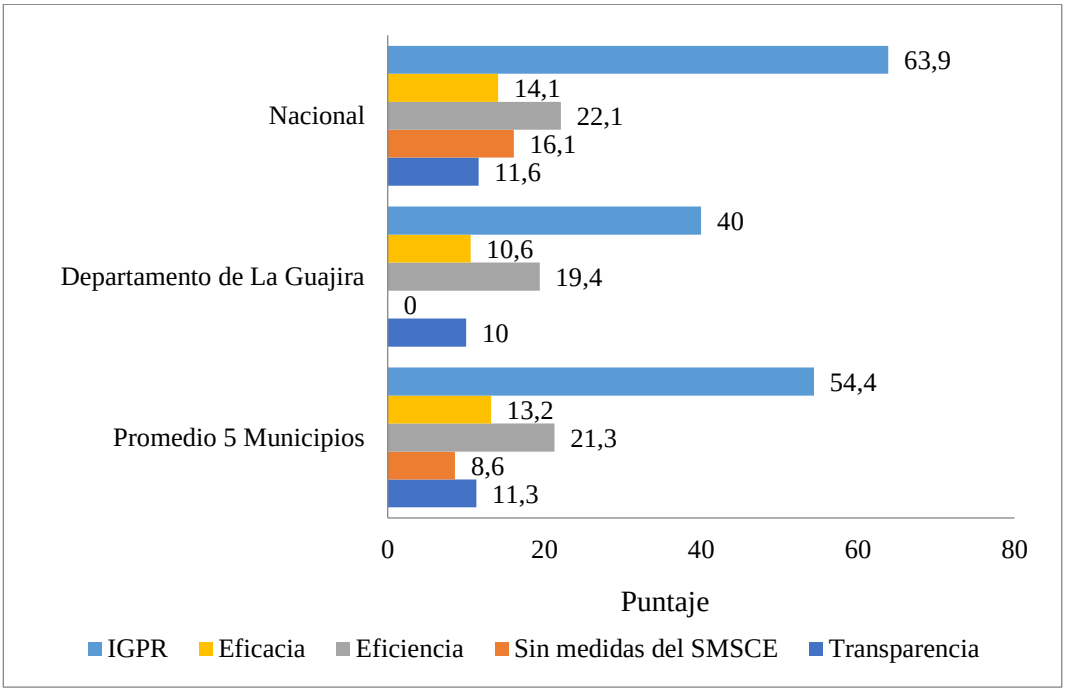
- **Barrancas**. Obtuvo en el primer trimestre de 2017 el puntaje más alto en el IGPR entre los 5 municipios. Su mejor desempeño fue en la categoría de eficiencia, pero debe mejorar en la categoría de transparencia.
- **Hatonuevo**. Tuvo un desempeño intermedio en su IGPR. No obstante, debe prestar mayor atención a mejorar los aspectos relacionados con la categoría de sin medidas del SMSCE.
- **Maicao**. Junto con Albania registró el desempeño más bajo en el IGPR en el primer trimestre de 2017. Sus principales retos en gestión de proyectos de regalías están en las categorías de sin medidas del SMSCE y en eficacia.
- **Uribia**. El municipio sobresale por su positivo desempeño en la categoría de eficiencia que supera el puntaje promedio municipal y departamental. Su principal reto está en mejorar sus indicadores en la categoría sin medidas del SMSCE, en donde obtuvo el puntaje más bajo entre todos los grupos considerados.

Cuadro 60. Resultados IGPR y sus componentes municipal, departamental y nacional

	Transparencia	Sin medidas del SMSCE	Eficiencia	Eficacia	IGPR
Albania	8,9	13,0	16,2	9,6	47,7
Barrancas	9,7	13,0	24,9	14,8	62,4
Hatonuevo	13,2	8,0	20,0	16,9	58,1
Maicao	11,4	5,0	21,7	9,6	47,7
Uribia	13,4	4,0	23,9	15,1	56,4
Promedio 5 Municipios	11,3	8,6	21,3	13,2	54,4
Departamento de La Guajira	10,0	0,0	19,4	10,6	40,0
Nacional	11,6	16,1	22,1	14,1	63,9

Fuente: DNP. IGPR. Segundo trimestre 2017.

Gráfica 75. Resultados IGPR para La Guajira y los cinco municipios en comparación con promedios nacionales



Fuente: DNP. IGPR. Segundo trimestre 2017.

ANEXO 1: PRESUPUESTOS SGR APROBADOS PARA EL DEPARTAMENTO, MUNICIPIOS Y TOTALES NACIONALES

Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de Cerrejón 2012

	Total acumulado 2012 (millones de pesos)								
	Departamento de La Guajira	**Gobernación**	**Municipios***	**Albania**	**Barrancas**	**Hatonuevo**	**Maicao**	**Uribia**	**Total Nacional**
INVERSION	$ 393.039	$ 255.945	$ 98.259	$ 27.095	$ 20.981	$ 13.615	$ 7.116	$ 29.452	$ 6.128.550
Asignaciones Directas	$ 260.108	$ 149.788	$ 86.490	$ 26.329	$ 19.993	$ 12.936	$ 2.572	$ 24.661	$ 3.001.485
FDR	$ 21.694	$ 21.694	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 778.698
FCR	$ 72.280	$ 45.505	$ 11.769	$ 766	$ 987	$ 680	$ 4.544	$ 4.791	$ 1.433.862
FCTeI	$ 38.958	$ 38.958	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 869.008
Otros (Inversión)	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$45.498
AHORRO	**$ 154.021**	**$ 144.381**	**$ 4.079**	**$ 518**	**$ 534**	**$ 482**	**$ 1.130**	**$ 1.416**	**$ 2.607.023**
FONPET	$ 30.724	$ 21.084	$ 4.079	$ 518	$ 534	$ 482	$ 1.130	$ 1.416	$ 869.008
FAE	$ 123.298	$ 123.298	**$ 0**	**$ 0**	**$ 0**	$ 0	**$ 0**	$ 0	$ 1.738.015
OTROS	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 363.982
TOTAL SGR (presupuesto*)	**$ 547.060**	**$ 400.326**	**$ 102.338**	**$ 27.612**	**$ 21.514**	**$ 14.098**	**$ 8.246**	**$ 30.868**	**$ 9.099.555**

*Para el presupuesto de 2012, 2013-2014 y 2017-2018 se usa el presupuesto de ley mientras que para el 2015 2016 se usa el presupuesto definitivo.
** Corresponde a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón
***Otros (inversión) incluye a nivel nacional: Municipios Rio Magdalena y Canal del Dique.
****OTROS incluye a nivel nacional: Fiscalización, Yacimientos y Cartografía, Funcionamiento SGR y Sistema de Monitoreo.
Fuente: SGR-SICODIS (consultado en octubre de 2017). Cálculos de los autores.

Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de Cerrejón 2013-2014

	Total acumulado 2013-2014 (millones de pesos)								
	Departamento La Guajira	**Gobernación**	**Municipios***	**Albania**	**Barrancas**	**Hatonuevo**	**Maicao**	**Uribia**	**Total Nacional**
INVERSION	$ 627.459	$ 451.335	$ 112.110	$ 33.130	$ 16.382	$ 11.929	$ 15.461	$ 35.208	$ 11.992.145
Asignaciones Directas	$ 251.285	$ 151.348	$ 78.765	$ 30.983	$ 13.601	$ 9.971	$ 2.751	$ 21.459	$ 3.630.994
FDR	$ 96.616	$ 96.616	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 2.638.956
FCR	$ 203.153	$ 126.967	$ 33.345	$ 2.147	$ 2.781	$ 1.958	$ 12.710	$ 13.748	$ 3.958.434
FCTeI	$ 76.405	$ 76.405	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 1.675.130
Otros (Inversión)	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$88.631
AHORRO	**$ 223.363**	**$ 206.286**	**$ 7.227**	**$ 913**	**$ 943**	**$ 860**	**$ 1.992**	**$ 2.520**	**$ 4.847.784**
FONPET	$ 61.332	$ 44.255	$ 7.227	$ 913	$ 943	$ 860	$ 1.992	$ 2.520	$ 1.675.130
FAE	$ 162.031	$ 162.031	**$ 0**	**$ 0**	**$ 0**	$ 0	**$ 0**	$ 0	$ 3.172.655
OTROS**	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 886.312
TOTAL SGR (presupuesto*)	**$ 850.822**	**$ 657.621**	**$ 119.337**	**$ 34.043**	**$ 17.325**	**$ 12.788**	**$ 17.453**	**$ 37.728**	**$ 17.726.241**

*Para el presupuesto de 2012, 2013-2014 y 2017-2018 se usa el presupuesto de ley mientras que para el 2015 2016 se usa el presupuesto definitivo.
** Corresponde a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón
***Otros (inversión) incluye a nivel nacional: Municipios Rio Magdalena y Canal del Dique.
****OTROS incluye a nivel nacional: Fiscalización, Yacimientos y Cartografía, Funcionamiento SGR y Sistema de Monitoreo.
Fuente: SGR-SICODIS (consultado en octubre de 2017). Cálculos de los autores.

Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de Cerrejón 2015-2016

	Total acumulado 2015-2016 (millones de pesos)								
	Departamento La Guajira	**Gobernación**	**Municipios***	**Albania**	**Barrancas**	**Hatonuevo**	**Maicao**	**Uribia**	**Total Nacional**
INVERSION	$ 436.832	$ 313.378	$ 79.518	$ 23.537	$ 12.012	$ 8.230	$ 12.377	$ 23.362	$ 8.795.440
Asignaciones Directas	$ 131.727	$ 71.072	$ 52.183	$ 21.801	$ 9.750	$ 6.590	$ 2.141	$ 11.900	$ 2.242.257
FDR	$ 86.835	$ 86.835	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 2.187.892
FCR	$ 164.522	$ 101.723	$ 27.336	$ 1.736	$ 2.263	$ 1.640	$ 10.236	$ 11.462	$ 3.148.491
FCTeI	$ 53.749	$ 53.749	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 1.155.654
Otros (Inversión)	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$61.146
AHORRO	**$ 165.296**	**$ 154.561**	**$ 4.542**	**$ 570**	**$ 591**	**$ 545**	**$ 1.242**	**$ 1.594**	**$ 3.841.528**
FONPET	$ 43.819	$ 33.085	$ 4.542	$ 570	$ 591	$ 545	$ 1.242	$ 1.594	$ 1.155.654
FAE	$ 121.476	$ 121.476	**$ 0**	**$ 0**	**$ 0**	$ 0	**$ 0**	$ 0	$ 2.685.875
OTROS**	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 611.457
TOTAL SGR (presupuesto*)	**$ 602.128**	**$ 467.940**	**$ 84.061**	**$ 24.107**	**$ 12.603**	**$ 8.775**	**$ 13.619**	**$ 24.956**	**$ 13.248.426**

*Para el presupuesto de 2012, 2013-2014 y 2017-2018 se usa el presupuesto de ley mientras que para el 2015 2016 se usa el presupuesto definitivo.
** Corresponde a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón
***Otros (inversión) incluye a nivel nacional: Municipios Rio Magdalena y Canal del Dique.
****OTROS incluye a nivel nacional: Fiscalización, Yacimientos y Cartografía, Funcionamiento SGR y Sistema de Monitoreo.
Fuente: SGR-SICODIS (consultado en octubre de 2017). Cálculos de los autores.

Presupuesto de los fondos del SGR asignado al departamento de La Guajira y los cinco municipios de del área de influencia de Cerrejón 2017-2018

	Total acumulado 2017-2018 (millones de pesos)								
	Departamento La Guajira	**Gobernación**	**Municipios***	**Albania**	**Barrancas**	**Hatonuevo**	**Maicao**	**Uribia**	**Total Nacional**
INVERSION	$ 670.329	$ 480.094	$ 101.870	$ 23.349	$ 13.761	$ 9.436	$ 17.294	$ 38.030	$ 12.074.416
Asignaciones Directas	$ 227.227	$ 132.888	$ 60.314	$ 20.742	$ 10.344	$ 6.897	$ 1.982	$ 20.349	$ 2.506.930
FDR	$ 141.442	$ 141.442	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 3.718.977
FCR	$ 248.881	$ 152.985	$ 41.555	$ 2.607	$ 3.417	$ 2.539	$ 15.312	$ 17.681	$ 4.678.465
FCTeI	$ 52.779	$ 52.779	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 1.111.248
Otros (Inversión)	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$58.796
AHORRO	**$ 83.243**	**$ 74.328**	**$ 3.753**	**$ 0**	**$ 556**	**$ 519**	**$ 1.163**	**$ 1.515**	**$ 1.842.469**
FONPET	$ 42.004	$ 33.089	$ 3.753	$ 0	$ 556	$ 519	$ 1.163	$ 1.515	$ 1.111.248
FAE	$ 41.239	$ 41.239	**$ 0**	**$ 0**	**$ 0**	$ 0	**$ 0**	$ 0	$ 731.221
OTROS**	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 587.962
TOTAL SGR (presupuesto*)	**$ 753.572**	**$ 554.421**	**$ 105.623**	**$ 23.349**	**$ 14.317**	**$ 9.955**	**$ 18.457**	**$ 39.545**	**$ 14.504.847**

*Para el presupuesto de 2012, 2013-2014 y 2017-2018 se usa el presupuesto de ley mientras que para el 2015 2016 se usa el presupuesto definitivo.
** Corresponde a los cinco municipios del área de influencia de Cerrejón
***Otros (inversión) incluye a nivel nacional: Municipios Rio Magdalena y Canal del Dique.
****OTROS incluye a nivel nacional: Fiscalización, Yacimientos y Cartografía, Funcionamiento SGR y Sistema de Monitoreo.
Fuente: SGR-SICODIS (consultado en octubre de 2017). Cálculos de los autores.

<u>ANEXO 2:</u> METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE ÍNDICE DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS IGPR

Categoría	Variable	Indicador	Peso
I. TRANSPARENCIA	Reporte al SMSCE	1. Reporte Cuentas-SGR.	3
		2. Reporte Gesproy-SGR.	3
	Reporte oportuno	3. Oportunidad reporte Cuentas-SGR.	1
		4. Oportunidad reporte Gesproy-SGR.	1
	Consistencia en el reporte	5. Consistencia de la información reportada.	6
		6. Consistencia en la programación de proyectos.	6
II. SIN MEDIDAS DEL SMSCE	Sin medidas del SMSCE	7. Sin medidas de control, proyectos críticos, procedimientos administrativos o planes de mejora.	20
III. EFICIENCIA	Eficiencia en la ejecución	8. Contratación oportuna de proyectos.	6
		9. Relación avance financiero vs. avance físico de proyectos en ejecución.	8
		10. Cumplimiento del plazo inicial.	9
		11. Cumplimiento programación actual.	9
		12. Cumplimiento del presupuesto inicial.	8
IV. EFICACIA	Terminación de proyectos	13. Cumplimiento en la terminación de proyectos.	5
	Cumplimiento de metas	14. Cumplimiento metas de producto en proyectos terminados.	10
	Cierre de proyectos	15. Proyectos terminados y cerrados en Gesproy-SGR.	5
			100

Fuente: DNP. Informe SMSCE. Segundo trimestre 2017. Página 133.

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 año 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 nacionales e internacionales 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.[63]

Posteriormente, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU, luego de evaluar los resultados de los ODM, 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. Las 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 un desarrollo que funcione para todas las personas. Los ODS, orientarán la política de desarrollo y financiamiento internacional y nacional durante los próximos 15 años,

[63] 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.

comenzando con el mantenimiento de la promesa histórica de erradicar la pobreza extrema.[64]

El Cerrejón, a través de la Fundación para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, con miras a hacer un seguimiento del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas globales de los ODM trazadas en el año 2000, adelantó una investigación publicada en junio de 2010, que contiene una evaluación sobre el estado de avance de las metas del milenio para el departamento de La Guajira.[65] En dicho estudio se constató que La Guajira, pese a los esfuerzos y avances de los últimos años, presentaba retrasos muy considerables respecto al resto del país en diversos indicadores relacionados con el primer objetivo de lucha contra la pobreza extrema, entre otras razones por la muy limitada cobertura de servicios de agua alcantarillado, precariedad de viviendas y situaciones de desnutrición y deficiencia alimentaria. En educación se identificaron igualmente coberturas de educación básica, secundaria y media, todavía muy 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.

Al iniciarse esta nueva etapa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, 2015-2030, se presentan a continuación algunos indicadores de base que ilustran los rezagos aún existentes en La Guajira y la magnitud de los retos pendientes para erradicar la pobreza y la desnutrición hacia el año 2030, problemas que históricamente han afectado el desarrollo de la región.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el objetivo trazado de disminuir a 28,5% la pobreza monetaria para el año 2015 se pudo alcanzar a nivel de Colombia; no obstante, en La Guajira este porcentaje se ubicó en 53.3% en 2015 y

---

[64] Se trazaron en esa 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. Para cada uno de los objetivos se establecieron metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años, es decir hasta el año 2030. http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html

[65] 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.org

en 52.5% en 2016, a pesar de la notoria reducción desde cerca del 70% en el año 2008. Lo anterior significa que para una población departamental de 985.452 habitantes en el año 2016, un total de 522 mil personas (53% de la población) se encontraban en condiciones de pobreza (Cuadro 61 y Gráfica 76).[66]

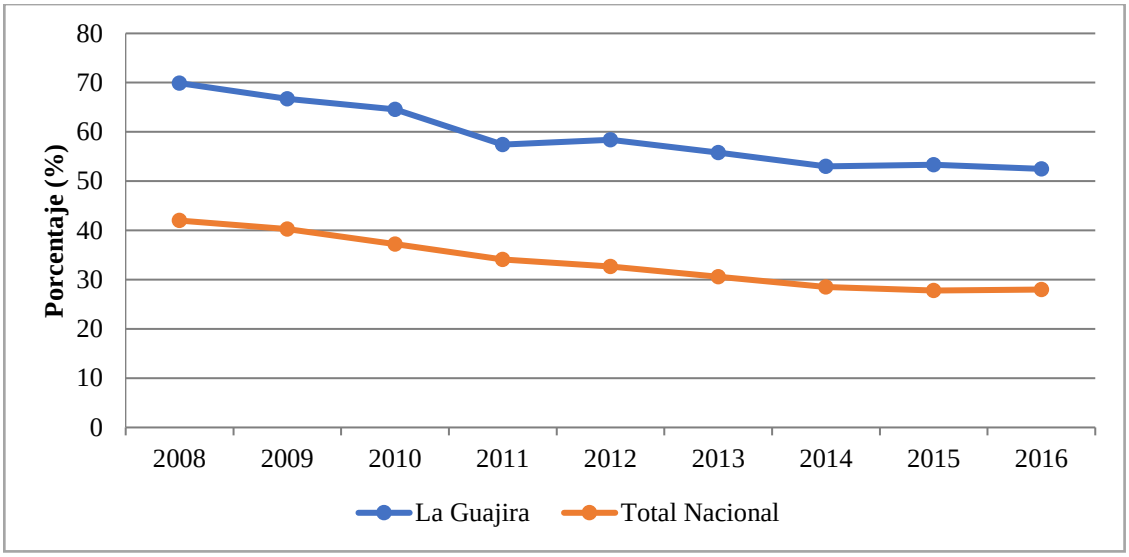
Cuadro 61. Incidencia de la pobreza en La Guajira 2008-2016

Año	La Guajira	Total Nacional
2008	69,9	42,0
2009	66,7	40,3
2010	64,6	37,2
2011	57,4	34,1
2012	58,4	32,7
2013	55,8	30,6
2014	53,0	28,5
2015	53,3	27,8
2016	52,5	28,0

Fuente: DANE. Boletín Técnico *Pobreza Monetaria 2016: La Guajira.* Bogotá, agosto 2017.Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Guajira_Pobreza_2016.pdf.

Gráfica 76. Incidencia de la pobreza en La Guajira 2008-2016

[66] La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada. En 2016 la línea de pobreza en La Guajira fue de $217.679 frente a $201.5211 en 2015. De acuerdo con lo anterior, un hogar en La Guajira compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de $870.716, es decir, no alcanza para comprar la canasta de pobreza. DANE, Boletín Técnico: *Pobreza Monetaria La Guajira 2016*. Bogotá, D.C. 11 de agosto de 2017.



Fuente: DANE. Boletín Técnico *Pobreza Monetaria 2016: La Guajira.* Bogotá, agosto 2017.Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Guajira_Pobreza_2016.pdf

En cuanto a la pobreza extrema, la meta ODM de 8.8% también fue alcanzada por el país, pero La Guajira registró un marcado atraso relativo, con un porcentaje cercano al 25% en 2015-2016, a pesar de la disminución continuada de este indicador desde 2008 cuando registró un 43.9% (Cuadro 62 y Gráfica 77).[67] De esta manera, dentro de la población pobre del departamento, alrededor de 246 mil personas vivían en condiciones de extrema pobreza en 2015-2016. Estos indicadores solo fueron peores en los departamentos de Cauca y Chocó.

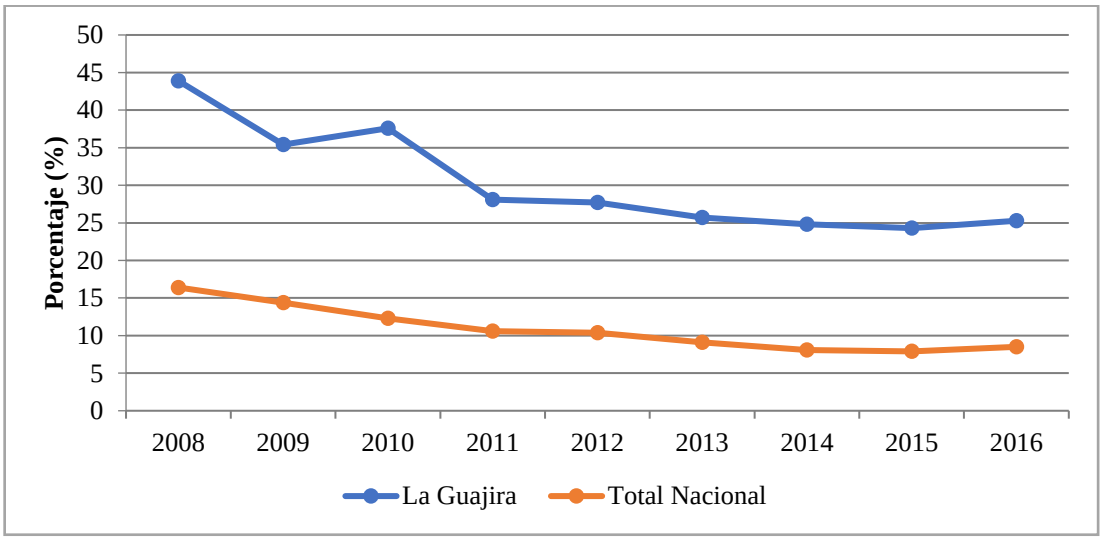
[67] La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mínimo de una canasta alimentaria que garantiza las necesidades básicas calóricas; para el departamento de La Guajira el valor de la línea de pobreza extrema en el 2016 fue de $110.039, es decir, que un hogar de 4 personas será clasificado como pobre extremo si su ingreso está por debajo de $440.156. DANE, Boletín Técnico: *Pobreza Monetaria La Guajira 2016*. Bogotá, D.C. 11 de agosto de 2017.

Cuadro 62. Incidencia de la pobreza extrema en La Guajira y en Colombia 2008-2016

Año	La Guajira	Total Nacional
2008	43,9	16,4
2009	35,4	14,4
2010	37,6	12,3
2011	28,1	10,6
2012	27,7	10,4
2013	25,7	9,1
2014	24,8	8,1
2015	24,3	7,9
2016	25,3	8,5

Fuente: DANE. Boletín Técnico *Pobreza Monetaria 2016: La Guajira.* Bogotá, agosto 2017.Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Guajira_Pobreza_2016.pdf

Gráfica 77. Incidencia de la pobreza extrema en La Guajira 2008-2016



Fuente: DANE- Boletín Técnico Pobreza Monetaria 2016: La Guajira.

A nivel nacional la desigualdad de los ingresos de la población se ha reducido de manera sostenida desde 2010 y, en especial presenta disminuciones en 2015 y 2016, según lo ilustra el coeficiente de Gini utilizado con frecuencia para medir el grado de desigualdad social (Cuadro 63). No obstante, el índice nacional continúa siendo insatisfactorio a nivel internacional. Para el departamento de La Guajira dicho coeficiente también se redujo en

términos absolutos respecto a 2008, pero es indicativo de una desigualdad regional mucho más acentuada que a nivel nacional, y presenta notoria inestabilidad con aumentos de desigualdad en los años 2010, 2013 y 2015.

Cuadro 63. Coeficiente de Gini para La Guajira y Colombia 2008-2016

Año	La Guajira	Total Nacional
2008	0.592	0.567
2009	0.569	0.557
2010	0.613	0.560
2011	0.567	0.548
2012	0.556	0.539
2013	0.562	0.539
2014	0.549	0.538
2015	0.551	0.522
2016	0.543	0.517

Fuente: DANE. Boletín Técnico *Pobreza Monetaria 2016: La Guajira.* Bogotá, agosto 2017.Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Guajira_Pobreza_2016.pdf

Otros indicadores contribuyen a mostrar la situación social del departamento. En relación con las defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, donde la meta ODM era de 17.5, Colombia registró una disminución gradual de aproximadamente 20 a 17 en el período 2005-2015. En La Guajira, sin embargo, no se observaron mejoras destacables en este indicador en los últimos diez años. El índice cercano a 33 observado en 2015 fue similar al de años anteriores, e incluso se observaron aumentos en los últimos dos años (Cuadro 64 y Gráfica 78). Tasas tan altas de mortalidad infantil, superiores a 30 defunciones de infantes por cada mil nacidos vivos, solo se registraron en 2015 en los departamentos de La Guajira, Guaviare, Vichada, Guainía, Chocó, Vaupés y Amazonas, que históricamente han presentado tasas significativas de mortalidad.

Durante el 2015, se encontró que las causas más comunes de las defunciones de niños menores de un año en La Guajira (según departamento de residencia de la madre) son, en su orden: los trastornos respiratorios específicos del período perinatal, las Infecciones específicas del período perinatal, las malformaciones congénitas del sistema circulatorio,

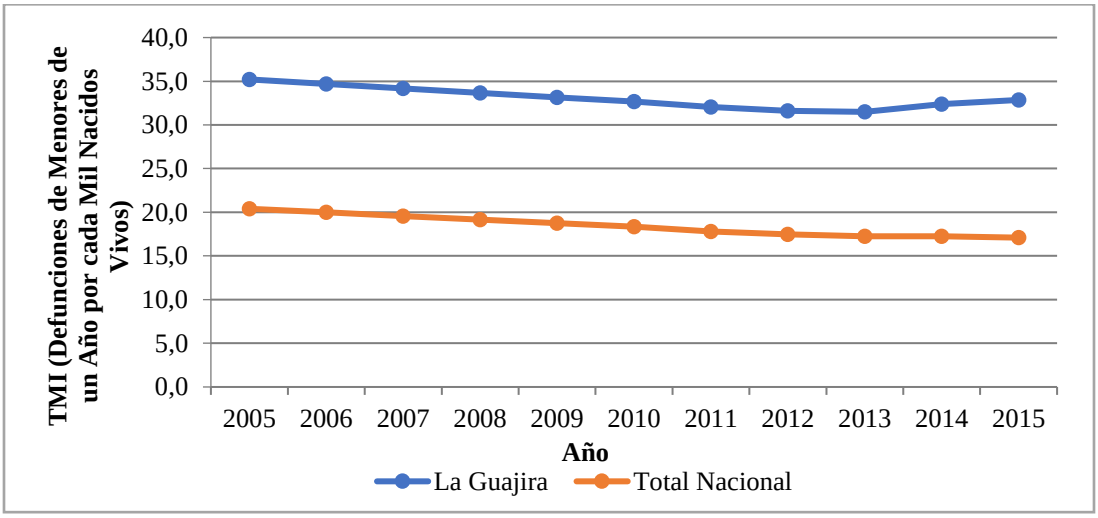
las deficiencias nutricionales y las demás malformaciones congénitas, deformidades y anomalías congénitas. Así mismo, La Guajira registró el mayor número de defunciones por causas nutricionales de niños menores de un año según departamento de residencia de la madre en todo el país.

Cuadro 64. Tasa de mortalidad infantil La Guajira y total nacional 2005-2015*

Año	La Guajira	Total Nacional
2005	35,2	20,4
2006	34,7	20
2007	34,2	19,6
2008	33,7	19,2
2009	33,2	18,8
2010	32,7	18,4
2011	32	17,8
2012	31,6	17,5
2013	31,5	17,2
2014	32,4	17,2
2015	32,9	17,1

*Defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos
Fuente: DANE. Estadísticas vitales.

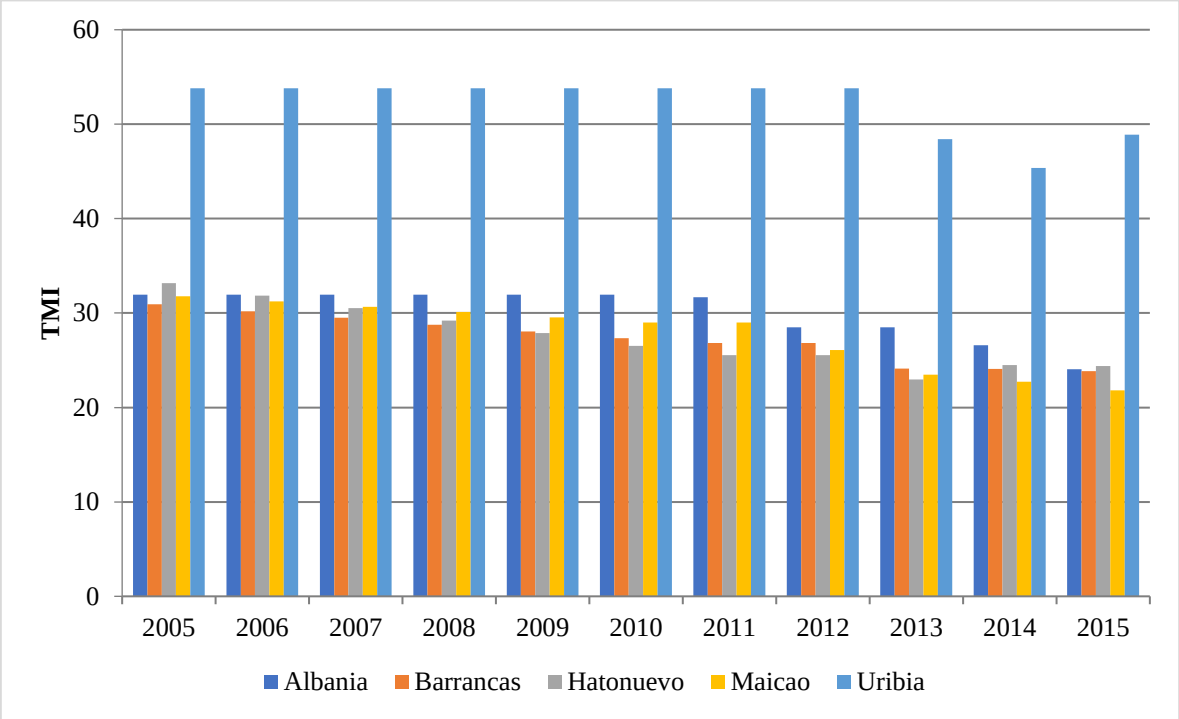
Gráfica 78. Tasa mortalidad infantil 2005-2015



Fuente: DANE. Estadísticas vitales.

En la Gráfica 79 se ilustra la situación de mortalidad infantil en los municipios del área de influencia de El Cerrejón, de la cual se destaca la altísima tasa en Uribia, que concentra una elevada proporción de comunidades indígenas Wayúu. En este municipio se presentan cerca de 55 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos entre 2005 y 2012, y solo una leve disminución, entre 45 y 48, en los últimos tres años. Por su parte, los municipios de Maicao y Albania mostraron tendencias favorables desde el año 2011 en sus tasas mortalidad, aunque aún se encuentran por encima del promedio nacional.

Gráfica 79. Mortalidad infantil municipios del área de influencia El Cerrejón 2005-2015



Fuente: DANE. Estadísticas vitales.

En términos de competitividad relativa de los departamentos en Colombia, La Guajira aparece en la posición 24 entre 26 departamentos evaluados, de acuerdo con el *Índice Departamental de Competitividad (IDC) 2016*. Este informe examina la competitividad territorial a partir de diez pilares, los cuales están agrupados en tres factores: i) ***Condiciones***

básicas (instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud y sostenibilidad ambiental). En este factor La Guajira ocupó la penúltima posición 25. ii) ***Eficiencia*** (educación superior y capacitación). En este factor ocupó la posición 22. Y iii) ***Sofisticación e innovación***. (sofisticación y diversificación, e innovación y dinámica empresarial). En este factor ocupó la posición 23.[68] En el Cuadro 65 se observan los resultados y posiciones ocupadas por La Guajira en la evaluación de dichos factores por parte del Consejo Privado de Competitividad, en un puntaje entre 0 y 10, y entre 26 departamentos.

Cuadro 65. Posición relativa del Departamento de La Guajira en el Índice Departamental de Competitividad 2016

Indice Departamental Competitividad 2016	Puntaje entre 0 y 10	Posición entre 26 departamentos
CONDICIONES BASICAS	***2.86***	***24***
Instituciones	3.94	25
Infraestructura	2.35	25
Tamaño del mercado	5.6	18
Educación básica y media	1.81	26
Salud	2.52	25
Sostenibilidad ambiental	4.74	23
EFICIENCIA	**2.90**	**22**
Educación superior y capacitación	1.97	23
Eficiencia de los mercados	3.82	16
SOFISTICACIÓN E INNOVACIÓN	**1.49**	**23**
Sofisticación y diversificación	2.80	21
Innovación y dinámica empresarial	0.18	26

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario (2016) "*Índice Departamental de Competitividad 2016*". https://compite.com.co/.

[68] Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario (2016) "*Índice Departamental de Competitividad 2016*". https://compite.com.co/. Los diez pilares del IDC 2016 se construyen a partir del cálculo de 94 variables.

Algunos indicadores más desagregados del referido Informe Departamental de Competitividad ayudan a explicar el preocupante balance competitivo de La Guajira en materia de las denominadas ***Condiciones básicas***. Por ejemplo, en cuanto a cobertura de *servicios públicos* básicos se observa que en acueductos y en energía eléctrica se ubicó en la posición de 24. En *conectividad* ocupó la última posición (26) en red vial primaria pavimentada, así como en referencia al porcentaje de vías pavimentadas en buen estado; y la penúltima en costo de transporte terrestre al mercado interno y en penetración de internet banda ancha fija. En materia de *Educación básica y media* obtuvo un puntaje de 1.81 sobre 10, que significó ocupar la última posición entre todos los departamentos, lo que resulta, entre otros factores, de ocupar la posición 26 en cobertura de la educación secundaria y de la educación media, lo mismo que en calidad de la educación. En materia de salud el departamento aparece en penúltima posición en mortalidad infantil y mortalidad por anemia, y en la ubicación 24 en la calidad de la salud. Finalmente, se observa que en *instituciones* ocupó el último lugar en gestión de regalías y la posición 24 en capacidad local de recaudo.

Con referencia a los indicadores de ***eficiencia*** el bajo puntaje obtenido en *educación superior y capacitación* se explica en buena parte por haber ocupado la penúltima posición de cobertura bruta de la educación universitaria, en graduados de posgrado, y en puntaje de Pruebas Saber Pro. También, en *eficiencia de mercados*, La Guajira obtuvo los peores resultados entre los departamentos evaluados, en el indicador de desarrollo del mercado financiero (cobertura establecimientos financieros, índice de bancarización, entre otros).

Finalmente, en lo que se refiere a ***Sofisticación e innovación*** el departamento aparece en la última posición en dinámica empresarial, y en la posición 24 en complejidad del aparato productivo y en esfuerzos de investigación.[69]

[69] Ibid. Pg.77.

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

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

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

El Contrato Plan, que se enmarca inicialmente en las leyes 1450 y 1454 de 2011 y el 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 pueden coadyuvar a la mejor prestación de servicios públicos y al ejercicio de algunas competencias de manera coordinada en los territorios.

El Contrato-Plan podría ser utilizado en el futuro como una herramienta para concertar esfuerzos con visión de largo plazo en beneficio de proyectos estratégicos específicos que demanda en desarrollo del departamento de La Guajira, partiendo de la premisa que no es una nueva fuente de financiación para proyectos de inversión. En efecto, en el proceso de identificación de las prioridades estratégicas de desarrollo regional, que deben estar articuladas con los planes territoriales de desarrollo, 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.

La experiencia piloto de los primeros años de operación del instrumento se tradujo en la concertación de siete Contratos Plan, en ejecución actualmente. [70] El Departamento Nacional de Planeación, DNP, señala que estos contratos proyectaron inversiones por cerca de $ 12,6 billones de pesos, provenientes de distintas fuentes (PGN, SGR, SGP, recursos propios de las ET); la Nación aportó en promedio el 78% y las entidades territoriales, el restante 22%.

El Conpes 3822 de 2014 hizo un balance de los avances del mecanismo desde 2012 y precisó que las fuentes principales para el financiamiento de los Contratos Plan incluirían 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 regiones. En cuanto a los arreglos institucionales para la gestión de estos contratos, señaló la posibilidad que el sector privado, representantes de la cooperación internacional y otros actores, en los casos en que logren materializarse aportes, participaran en las instancias técnicas y directivas de los contratos.

Posteriormente, al aprobarse la 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, así:

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

[70] 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 DNP, Conpes 3822 de 2014, "*Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión*". Bogotá, diciembre de 2014. www.dnp.gov.co

"**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".

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"

El Fondo regional para los Contratos Plan comenzó a operar desde 2016 bajo la administración de Fonade. Para la denominada "*Segunda Generación de Contratos Plan*" el DNP ha planteado la necesidad de focalización de estos esfuerzos desde el punto de vista *geográfico* (concentrar la operación del mecanismo en áreas y subregiones que evidencien mayores rezagos o donde las inversiones anticipen mayores impactos); *temático y sectorial* (priorizar en tres líneas temáticas de infraestructura social, infraestructura económica y fortalecimiento institucional); y *programático* (definir líneas programáticas vinculadas a diez sectores para los cuales se busca armonizar los objetivos de desarrollo territorial y nacional). Adicionalmente, se establecen cinco criterios determinantes para definir la elegibilidad de los Contratos Plan:[71]

> "El primero, establece como condición inicial de entrada al instrumento, la presentación ante el DNP de una solicitud conjunta de la respectiva gobernación y las alcaldías interesadas, donde se manifieste su interés en suscribir un Contrato Plan. El segundo, exige contar con un compromiso cierto de recursos por parte de las entidades territoriales y agentes privados interesados en la región y en participar en el Contrato Plan. El tercero, hace indispensable garantizar a través del Contrato Plan, la alineación de objetivos de desarrollo entre el nivel territorial y el nacional. El cuarto, exige aplicar un enfoque de cierre de brechas en materia económica y social como criterio rector en la priorización de inversiones en aquellos territorios que registren los mayores rezagos. El último, exige tomar en consideración las capacidades institucionales de las ET interesadas en vincularse al instrumento, a fin de canalizar recursos para fortalecer esta temática". (Subrayado fuera de texto).

[71] Castro Quiroz, Manuel Fernando, *Contratos Plan: Un instrumento para mejorar la calidad de la inversión e impulsar el desarrollo regional*. En DNP, Contratos Plan: Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones www.dnp.gov.co

Finalmente, para la ejecución de los Contratos Plan –estimada en promedio en 5 años–, se prevé la implementación de otras figuras como los denominados "*Proyectos Tipo*" que comprenden un portafolio de 26 proyectos estandarizados, con diseños pre-estructurados para obras diversas como, centros culturales, polideportivos, escuelas, centros de salud, proyectos de pavimentación de vías terciarias, entre otras, susceptibles de réplica en distintas regiones con condiciones similares y financiables en el marco de los Contratos Plan. Estima el gobierno que estos proyectos tipo permitirán generar ahorros en tiempo (entre 4 y 6 meses en la fase de estructuración) y recursos financieros (hasta 70% en los costos de estructuración), así como acelerar la entrega efectiva de bienes y servicios a las comunidades beneficiarias.[72]

b. Desarrollo de proyectos en el área de ciencia, tecnología y competitividad

En la ley 1753 de 2015 se incluyeron 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*". En el desarrollo de estos planes y acuerdos, dicho artículo abre la posibilidad de participación de todos actores de Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, que incluye, entre otros, al sector productivo.[73]

Estos esfuerzos tendrían que adelantar en el marco del denominado "**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:

---

[72] Ibid.

[73] 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 debía ser refrendado por la administración entrante.

> **"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".

En el caso de concertarse programas o proyectos para que accedan a recursos del Sistema General de Regalías, es preciso tener en cuenta que el Acto Legislativo No.4 de 2017 que adicionó el artículo 361 de la Constitución Política, estableció que el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación definirá los proyectos que se beneficiarán de estos recursos de regalías bajo tres condiciones: i) la realización de convocatorias públicas abiertas articuladas a los planes de desarrollo territoriales; ii) la entidad que presente los programas o proyectos debe ser parte del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación; y iii) los proyectos que se aprueben deberán ejecutarse por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Finalmente, cabe mencionar que la Ley del Plan de Desarrollo en su artículo 12 establece otro esquema colaborativo orientado a promover la innovación, la productividad empresarial y la competitividad regional. Se trata de la posibilidad de conformar Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación (PCTI), entendidos como zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación basada en el conocimiento científico y

tecnológico y a contribuir a la competitividad regional. Estos parques y sus proyectos podrían tener el soporte del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, bajo las condiciones indicadas. 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 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. Se trata de profundizar esfuerzos como los que ha adelantado la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira en el departamento y algunos municipios del área de influencia de la operación minera, dirigidos a mejorar las capacidades institucionales de generación y gestión transparente de proyectos de inversión que podrían beneficiarse de recursos de regalías.

El artículo 179 de la ley 1753 define lo siguiente en cuanto a la posibilidad de asignación de recursos de regalías a reconocer los costos de los esfuerzos de contribuir a mejorar las capacidades de estructuración de proyectos de inversión en las entidades territoriales:

> **Artículo 167°. 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.

Es destacable que en la Ley 1753 de 2015 se contempla 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 concurran 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 del 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 (APP)

La ley del Plan de Desarrollo incorpora también algunas disposiciones para facilitar la operación del mecanismo de las APP. En el artículo 37, que modificó el artículo 5 de la Ley 108 de 2012, se regula en más detalle lo referente a las retribuciones o derechos al recaudo de recursos públicos u otra retribución por la explotación económica del proyecto de asociación, cuando se trata de contratos a desarrollarse por unidades funcionales que implican ejecución por etapas. También, el artículo 38 de la Ley 1753, para el caso de iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos, 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 1753 de 2015 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, para apoyar la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Los recursos del Fondo provendrán principalmente de: i) las asignaciones del Ministerio de Educación (artículo 11° de la Ley 21 de 1982); ii) partidas del presupuesto en el marco fiscal de mediano plazo, y iii) rendimientos financieros de la inversión de sus recursos. Así mismo, la ley determina que los proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo, podrán contar con: i) recursos provenientes del SGR en los casos en que el OCAD designe al Ministerio de Educación Nacional como ejecutor de los mismos; ii) recursos de cooperación internacional o cooperación de privados que se gestionen; iii) aportes de los Departamentos, Distritos y Municipios; iv) participación del sector privado mediante proyectos de Asociaciones Público Privadas, y v) excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones en educación de entidades territoriales certificadas, bajo ciertas condiciones.

En caso de que un proyecto priorizado por la Junta Administradora de este Fondo involucre, entre otros, recursos privados o de cooperación, se podrán constituir patrimonios autónomos que se regirán por normas de derecho privado en donde podrán confluir todas las fuentes de recursos con las que cuenten los proyectos.[74]

2. Aprovechamiento de incentivos tributarios para el postconflicto

La reciente reforma tributaria de 2016 aprobó un esquema de beneficios tributarios para empresas nuevas que se establezcan en la zonas más afectadas por el conflicto armado

[74] El Decreto 1525 de 16 de julio de 2015 reglamenta esta materia.

(ZOMAC), así como beneficios para sociedades que podrían pagar hasta el 50% de su impuesto de renta mediante la inversión directa en proyectos de trascendencia social en dichas zonas. [75]

a. Régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las ZOMAC

De acuerdo con el artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, las ZOMAC "*son las zonas más afectadas por el conflicto armado* y *… están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio".* En estas zonas se prevé, según el tamaño de las empresas (micro y pequeñas, o medianas y grandes), un esquema de incentivos tributarios aplicable desde el año gravable 2017 sobre la tasa del impuesto de renta y complementarios, el que se va reduciendo gradualmente hasta desaparecer en el año 2028 cuando las empresas pasarán a tributar la tarifa general.[76]

De acuerdo con el Decreto 1650 de 9 de octubre de 2017 que reglamentó la Ley 1819 de 2016, se otorgan los siguientes incentivos en materia del impuesto de renta y complementario:

a. La tarifa aplicable de las nuevas sociedades, que sean **micro y pequeñas empresas**, que inicien sus actividades en las ZOMAC, por los años 2017 a 2021, será del cero por ciento (0%); por los años 2022 a 2024 será del veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; y para los años 2025 a 2027 la tarifa será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general. En adelante tributarán a la tarifa general.

---

[75] Ley 1819 de 2016, "*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*". Artículos 235, 236, 237 y 238.

[76] El gobierno definió 356 municipios ZOMAC de los cuales 9 se encuentran en LA Guajira: Riohacha, Dibulla, El Molino, Fonseca, La Jagua del Pilar, Maicao, San Juna del Cesar, Urumita y Villanueva.

b. La tarifa aplicable a las nuevas sociedades, que sean **medianas y grandes empresas**, que inicien sus actividades en las ZOMAC, por los años 2017 a 2021, será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementario para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2022 a 2027 será del setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general, y en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.

En todo caso, se reitera en el mencionado Decreto lo establecido en el Parágrafo 1 del artículo 236 de la Ley 1819, en el sentido que las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos, en virtud de concesiones legamente otorgadas, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada, se excluyen del tratamiento tributario de las ZOMAC.

El Decreto 1650 también hace explícita en su Anexo 2 la metodología para la definición de las ZOMAC y publica el listado de municipios, entre los cuales aparecen Dibulla, El Molina, Fonseca, la Jagua del Pilar, Maicao, Riohacha, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, del departamento de La Guajira.

b. Régimen de Obras por Impuestos

Bajo este esquema consagrado en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, las sociedades podrán optar por pagar hasta el 50% de sus impuestos mediante la inversión directa en proyectos de trascendencia social en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Se determina que el Gobierno Nacional definirá una lista de proyectos prioritarios que podrán ser financiados mediante este mecanismo. El artículo pretende recoger la exitosa experiencia peruana de Obras por Impuestos, que permite que el impuesto a la renta de las empresas pueda ser invertido, hasta en un 50%, directamente por la empresa que lo tributa en obras públicas 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.[77]

La implementación del mecanismo adoptado en Colombia puede resumirse así:[78]

1. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo mediante la destinación de dicho valor a la **inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las ZOMAC,** que se encuentren aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial.

2. Para este fin, **la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizado el Banco de Proyectos** a realizar en los diferentes municipios pertenecientes a las ZOMAC.

3. El **contribuyente podrá proponer proyectos distintos a los consignados en el Banco de Proyectos**, los cuales deberán someterse a la aprobación de la Agencia. El contribuyente que opte por esta modalidad deberá seleccionar el proyecto o proyectos a los cuales decide vincular sus impuestos, dentro de los tres primeros meses del año siguiente al respectivo período gravable, mediante un procedimiento establecido en la ley.

---

[77] El esquema legal aprobado en Perú se adoptó mediante Ley Nº. 29230 de 2008 la cual ha sido ampliada modificada por otras leyes y Decretos Supremos. La experiencia de implementación de este esquema puede consultarse en Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Proiniversión (2015), "*Obras por Impuestos: Historias emblemáticas de desarrollo y progreso*". Lima, Perú 2015. También en 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.

[78] Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.

4. Una vez aprobada la vinculación del pago al proyecto o proyectos seleccionados, el **contribuyente asumirá la realización de la obra en forma directa**, **así**:

   4.1 Depositar el monto total del valor de los impuestos a pagar mediante esta forma, en una fiducia con destino exclusivo a la ejecución de la obra objeto del proyecto.

   4.2 Presentar el cronograma que involucre la preparación, contratación y ejecución del proyecto, hasta su entrega final en uso y/o operación.

   4.3 Celebrar con terceros los contratos necesarios para la preparación, planeación y ejecución del proyecto y la construcción de la obra, de acuerdo con la legislación privada. Toda la contratación deberá efectuarse mediante licitación privada abierta.

   4.4 Exigir a los contratistas la constitución a favor de la Nación, de las pólizas necesarias para garantizar con posterioridad a la entrega de la obra final, su realización técnica de acuerdo con las exigencias del proyecto y su estabilidad.

   4.5 Dar inicio a las actividades de ejecución y construcción, en los términos que para el efecto señale la reglamentación.

   4.6 Entregar la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento junto con la conformidad de la debida satisfacción por parte del Interventor, dentro del término previsto en el cronograma.

   4.7 Autorizar a la Fiducia al momento de su constitución, para que una vez se produzca la entrega final de la obra, se proceda a reembolsar a la Nación los rendimientos financieros que se hubieren originado durante la permanencia de los recursos en el patrimonio autónomo, así como cualquier saldo.

5. La obligación tributaria se extinguirá en la fecha en que se produzca la **entrega de la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento** junto con la conformidad de la debida satisfacción por parte del Interventor.

6. Los contribuyentes que decidan financiar directamente proyectos de inversión en infraestructura en las ZOMAC que superen el 50% del impuesto a cargo, podrán

acogerse al procedimiento de la ley para el desarrollo de proyectos aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio, previo visto bueno del DNP. En este caso, el monto total de los aportes a la Fiducia **podrá ser usado como descuento efectivo en el pago de hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementarios** liquidado en el año gravable.

7. La **financiación de los proyectos podrá efectuarse de manera conjunta** por varios contribuyentes, los cuales podrán seleccionar el mecanismo de pago de impuesto de renta o descuento del mismo, respecto de los montos aportados de conformidad con la ley.

8. El CONFIS aprobará anualmente un cupo máximo de aprobación de proyectos para ser financiados, el cual será priorizado y distribuido entre las distintas ZOMAC por la Agencia de Renovación del Territorio, previo visto bueno del DNP.[79]

Pese a que la Ley 1819 en su artículo 236 estableció inicialmente que las empresas dedicadas a la minería ya a la explotación de hidrocarburos se excluían del tratamiento tributario preferencial si invertían en la ZOMAC, ello fue modificado mediante el artículo 2 del Decreto Ley 883 de 26 de mayo de 2017 que permitió incluir a estas empresas dentro del beneficio de las Obras por Impuestos en los siguientes términos:

> **ARTICULO 2.** Adiciónense los parágrafos 5 y 6 al artículo 238 de la ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:
>
> "Parágrafo 5. Las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales y de hidrocarburos, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada, **podrán acogerse al mecanismo de pago previsto en este artículo**, para lo cual deberán cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios establecidos.
>
> Para tal efecto, se dará prioridad a los proyectos que hayan de ejecutarse en los municipios ubicados en la ZOMAC que coincidan con aquellos en donde se desarrollen planes de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. (Subrayado y resaltado fuera de texto)

[79] Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.

Se observa en el segundo inciso de este artículo que las inversiones con posible beneficio tributario de "Obras por Impuestos" realizadas por empresas minero-energéticas y por grandes contribuyentes dedicados a la actividad portuaria, deberían orientarse prioritariamente a municipios ubicados en las ZOMAC, "que coincidan con aquellos donde se desarrollen Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)". [80]

[80] Los PDET tendrán una vigencia de 10 años y fueron creados por el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 como instrumento de planificación para apoyar la denominada Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, y en los municipios priorizados en dicho Decreto. Se determinó que la cobertura geográfica de los PDET será de 170 municipios agrupados en varias subregiones, y en lo concerniente a la *Sierra Nevada del Perijá* se incluyeron tres municipios del departamento de La Guajira, a saber, Dibulla, Fonseca y San Juan del Cesar.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Proiniversión (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*". DNP, Bogotá, diciembre.

Conpes 3883 (2017). "*Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008*". DNP, Bogotá, febrero.

Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario, (2015) "*Índice Departamental de Competitividad 2015 y 2016*". www.compite.com.co

DANE. Estimaciones Tasa de Mortalidad Infantil, nacional, departamental y municipal 2005-2015. http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones.

_____. Pobreza monetaria por departamentos. http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad

DNP. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010.* Avance de la gestión de los actuales mandatarios (Artículo 79 Ley617 del 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación.

____. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014 y 2015.* Informes del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 de la ley 617 de 2000).

Desempeño integral.

____. *Evaluación del desempeño integral de los municipios.* Informe resultados vigencias 2010, 2014 y 2015 (Artículo 79 Ley 617 del 2000 y 90 Ley 715 de 2001). Informes del Departamento Nacional de Planeación.

DNP-SGR. "Índice de Gestión de Proyectos de Regalías". En: *Informe del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE.* Informe del Departamento Nacional de Planeación. Segundo Trimestre de 2017. https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx

DNP-SGR. Reporte de distribución de recursos por fondos (presupuesto). Sistema de Información y Consulta Distribuciones Recursos Territoriales SICODIS.

https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/DistribucionEntidadConceptos.aspx. Consultado en octubre de 2017.

Dirección general de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, (2014). *Informes de Viabilidad Fiscal La Guajira* 2014, 2015 y 2016". Bogotá.

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.

SGR. Reporte Avance Ejecución SGR - septiembre 16 del 2015.
https://www.sgr.gov.co/mapared/MapaAvances/LaGuajira-m.pdf
https://www.sgr.gov.co/mapared/MapaAvances/LaGuajira.pdf
julio 18 de 2016.

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