



**BOGOTÁ
BICENTENARIO**
de la Independencia de Colombia

PROCEDIMIENTOS DE BANCA MULTILATERAL Y COOPERACIÓN



Versión 2.0



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
DIRECCIÓN DISTRITAL DE CRÉDITO PÚBLICO

CARTILLA DE PROCEDIMIENTOS DE BANCA MULTILATERAL Y COOPERACIÓN

Versión 2.0

Bogotá D.C., diciembre 2009





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Samuel Moreno Rojas

Alcalde Mayor

Juan Ricardo Ortega López

Secretario Distrital de Hacienda

Ricardo Salas Silva

Subsecretario Distrital de Hacienda

Arturo Navarro López

Director Distrital de Crédito Público

Carlos Alberto Cifuentes Cruz

Martha Lucía Parra García

Nidia Rocío Vargas

Piedad Muñoz

Ricardo Córdoba Rojas

Asesores de Despacho

José Humberto Beltrán Nova

Corrección de Estilo

Comunicaciones Despacho SDH

**Equipo de la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones,
Dirección Distrital de Crédito Público de la Secretaría Distrital de Hacienda.**

ÍNDICE TEMÁTICO



| | |
|--|----|
| Introducción | 9 |
| 1. La banca multilateral y la gestión del desarrollo | 11 |
| 1.1. La banca multilateral | 11 |
| 1.2. El desarrollo y la gestión del desarrollo | 13 |
| 1.3. El proyecto de inversión pública | 16 |
| 2. Los créditos con la banca multilateral | 19 |
| 2.1 Importancia creciente de esta fuente de financiación | 19 |
| 2.2 Principios para contratar créditos con la banca multilateral | 20 |
| 2.3 Proceso de estructuración de créditos de banca multilateral | 20 |
| 2.3.1 Acercamiento inicial | 20 |
| 2.3.2 Inclusión del Proyecto en el Plan Estratégico – País de los Bancos | 21 |
| 2.3.3 Misiones de identificación, preparación, análisis y negociación | 22 |
| 2.3.4 Trámite de autorizaciones | 22 |
| 2.4 Ejecución de los créditos de banca multilateral | 24 |
| 2.4.1 Documentos del crédito | 25 |
| 2.4.2 Condiciones de efectividad | 27 |
| 2.4.3 Procedimiento de adquisiciones y métodos de selección | 28 |
| 2.4.4 Procedimientos financieros y de desembolsos | 34 |

| | | |
|-----------|---|----|
| 2.4.5 | Procedimientos contables | 37 |
| 2.4.6 | Seguimiento físico, social y ambiental | 39 |
| 2.4.6.1 | Seguimiento físico | 39 |
| 2.4.6.2 | Seguimiento de las salvaguardas sociales y ambientales | 41 |
| 2.4.6.2.1 | Salvaguarda de reasentamiento | 42 |
| 2.4.6.2.2 | Salvaguarda de evaluación ambiental | 47 |
| 2.4.7 | Procedimientos de archivo | 48 |
| 3. | Procedimientos de cooperación internacional | 51 |
| 3.1 | Importancia de la cooperación para Bogotá | 51 |
| 3.2 | Gestión de cooperación internacional para fuentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) | 55 |
| 3.3 | Gestión de cooperación internacional para fuentes de cooperación descentralizada | 56 |
| 3.4 | Ingreso de recursos de cooperación al presupuesto distrital | 57 |
| 3.4.1 | Cuándo no es necesario que entren los recursos al presupuesto distrital | 57 |
| 3.4.2 | Cuándo sí y cómo pueden entrar los recursos al presupuesto distrital | 58 |
| 3.5 | Acerca de la naturaleza jurídica de las donaciones | 59 |
| 3.5.1 | Normatividad aplicable | 59 |
| 4. | Fuentes consultadas | 62 |



INTRODUCCIÓN

Esta cartilla está dirigida a los funcionarios de las entidades ejecutoras de recursos provenientes de la banca multilateral y organismos de cooperación en el Distrito Capital, y busca orientar a los encargados de la ejecución de proyectos financiados con estos recursos en los diferentes procesos que implican las operaciones de banca multilateral y cooperación.

El correcto desarrollo de los procedimientos de adquisiciones, financieros y contables, de seguimiento físico y social y de manejo documental, sustenta de manera eficiente el logro de los objetivos de las operaciones financiadas con recursos de estas entidades.

Se espera que los procedimientos aquí descritos sirvan de apoyo a la eficacia en la ejecución y a la optimización de la gestión, en beneficio del desarrollo de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes.

La banca multilateral y la cooperación internacional

La banca multilateral y la cooperación internacional son instrumentos que han facilitado a la ciudad financiar parte de su desarrollo y a los que se ha acudido por las ventajas que ofrecen: por una parte, asistencia y acompaña-

miento técnico, acceso a mejores prácticas y a experiencias exitosas en lugares del mundo con niveles de desarrollo semejante, eficacia y transparencia en la ejecución. Por otra parte, condiciones financieras favorables, bajo interés y plazos de amortización ventajosos para la ciudad.

Desde la década de los años 80, Bogotá ha sido partícipe de los recursos de la banca multilateral. Éstos han aportado a la financiación de sus planes de desarrollo. Así mismo, muchos proyectos dirigidos a beneficiar la población más vulnerable, se han realizado a través de los recursos de la cooperación internacional. Entre 1985 y 2009 la ciudad ha recibido más de US\$800 millones provenientes de créditos de la banca multilateral, y en los últimos diez años se han gestionado más de \$90 mil millones en recursos de cooperación en sus diferentes modalidades.

Debido a que las operaciones de banca multilateral revisten un manejo especial por parte de los contratantes, a comienzo de los años 90 se crearon Unidades Coordinadoras en las entidades distritales que ejecutaban los recursos del crédito. Luego en 1996, se centralizó su gestión en la Unidad Coordinadora de la

Secretaría de Hacienda y posteriormente, en desarrollo del Acuerdo 257 de 2006 (Reforma Administrativa Distrital), se creó a través del Decreto 545 de 2006 la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación en la Secretaría Distrital de Hacienda, encargada de ejercer la coordinación general de proyectos de inversión financiados con recursos de la banca multilateral y de organismos de cooperación en el fortalecimiento y apoyo a los proyectos de impacto distrital. La nueva estructura de la Secretaría Distrital de Hacienda fusiona esta Oficina a la Dirección Distrital de Crédito Público, que a través de la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones, es la encargada de realizar estas funciones (Decreto 499 de 12 de noviembre de 2009).

Dichas funciones se resumen principalmente en gestionar los recursos del crédito, participar en la coordinación de la gestión de cooperación en el Distrito, gestionar recursos de cooperación, tramitar ante los organismos de banca multilateral y cooperación lo relacionado con la ejecución de dichos proyectos, coordinar, orientar y apoyar a los ejecutores en lo relacionado con las políticas y normas que deben cumplir en la gestión de estos recursos.





1. LA BANCA MULTILATERAL Y LA GESTIÓN DEL DESARROLLO

1.1 La banca multilateral

La banca multilateral es una de las formas de “cooperación para el desarrollo”, que comienza luego de la Segunda Guerra Mundial en la Conferencia de Bretton Woods, donde se sentaron las bases del nuevo orden económico prevaleciente en el último medio siglo.

Se busca financiar el desarrollo de los pueblos a través de créditos favorables para los prestatarios, que se ejecutan bajo políticas económicas determinadas y mediante un correspondiente acompañamiento que incluye la experiencia en los países desarrollados y la adquirida en la ejecución de estos empréstitos en otros países en desarrollo.

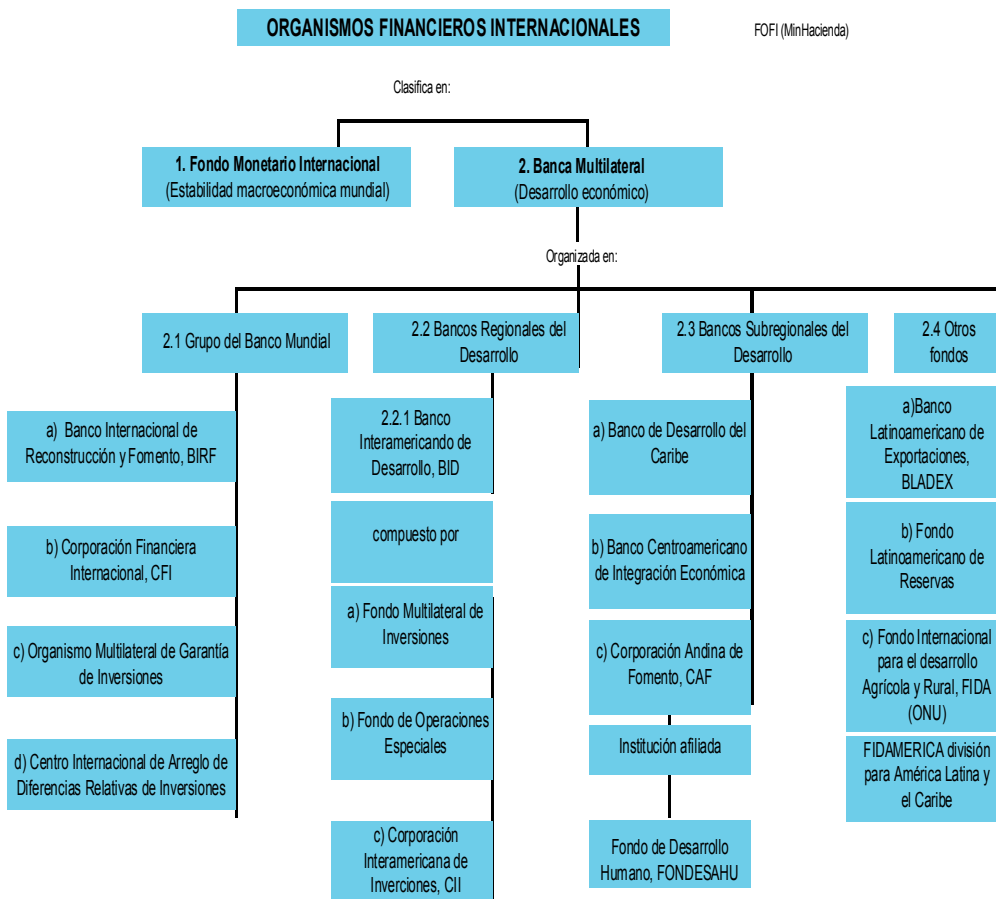
Los accionistas de la banca multilateral son los países “prestatarios” (países en desarrollo) y los “contribuyentes” o “donantes” (países con un mayor grado de desarrollo o, generalmente, países desarrollados).

La banca multilateral se encuentra en la confluencia del sistema de organizaciones internacionales de desarrollo (Naciones Unidas, Agencias Regionales de Desarrollo,

Agencias de Cooperación) y el Sistema Financiero Internacional. Así pues, la banca multilateral moviliza recursos de los mercados financieros en forma eficiente y luego los canaliza a los países en desarrollo en condiciones favorables. También moviliza

recursos de fuentes oficiales de los países donantes para otorgar préstamos blandos o concesionales a los países en desarrollo, al gobierno central, a instituciones gubernamentales, a gobiernos territoriales y a sus entidades.

¿Cuáles son las entidades de la banca multilateral?



Nota: Se tienen en cuenta solamente las instituciones, de las cuales Colombia es socio

¿Para qué áreas se destinan los créditos de la banca multilateral?

La banca multilateral otorga créditos para:

- Protección del medio ambiente
- Protección contra conflictos a través de fortalecimiento institucional
- Apoyo a las economías en transición
- Ayuda para controlar la expansión de epidemias
- Conservación de la biodiversidad
- Reducción de la brecha digital
- Participación en la ayuda humanitaria
- Contribución a los rescates financieros de economías en dificultades
- Provisión de bienes públicos regionales y globales

1.2 El desarrollo y la gestión del desarrollo

El concepto “desarrollo” ha sufrido varios cambios desde su definición inicial hace un poco más de medio siglo:

Inicialmente fue un concepto meramente económico, basado en el nivel del Producto Interno Bruto (PIB) y el Producto Interno Bruto per cápita de los países. Se consideraba que el desarrollo era un estadio económico al cual se debería llegar y que los países desarrollados ya lo habían logrado y deberían ayudar a los menos desarrollados para alcanzarlo.

A mediados de los años 60 se replantea este concepto y se entiende que lo económico es necesario pero no suficiente para alcanzar el desarrollo. De manera que el desarrollo se entiende ahora como la dimensión social que brinda bienestar a las personas, redistribución de ingresos y satisfacción de sus necesidades básicas. El concepto lo enriquecieron preocupaciones como la participación ciudadana en lo público, la igualdad de género, el respeto al medio ambiente y el derecho de las minorías.





En los años 80, a raíz de la crisis económica y financiera de la deuda externa en América Latina, se vuelve al concepto economicista inspirado por el *Consenso de Washington*¹: lo fundamental es crecer económicamente para luego lograr una integración entre países pobres y ricos a partir del mercado comercial y financiero.

En 1990, el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) diseña una definición más integral al plantear el concepto *Desarrollo Humano (DH)*: es un proceso continuo que busca el bienestar de la gente

¹ "Consenso de Washington: Expresión que hace referencia a las medidas que adoptaron los países del Sur después de la crisis de la deuda y que tienen que ver principalmente con los siguientes puntos: austeridad fiscal (reducir al máximo los gastos, sobre todo sociales); privatizaciones de empresas públicas (para captar de forma inmediata recursos económicos); y liberalización de los mercados (eliminar la intervención estatal)". En: ROMÁN SÁNCHEZ, Erick. COOPERACIÓN Y DESARROLLO: NUEVE PREGUNTAS SOBRE EL TEMA. AMYCOS, 2002.

y de la sociedad, y del que participan los siguientes aspectos: i) institucionales: el buen gobierno, la consolidación de la democracia y los derechos humanos en Estados de Derecho libres de corrupción; ii) sociales: vida larga, sana y de calidad con acceso a una mayor y mejor educación;

iii) económicos: incrementar la producción y participar equitativamente de sus resultados, para satisfacer las necesidades básicas y llevar una vida decorosa; iv) medioambientales: respetar el entorno para legar a las futuras generaciones un medioambiente vivible; v) culturales: fomentar la convivencia pacífica dentro de la tolerancia, la no discriminación, la inclusión y la participación desde todas las tradiciones, fortaleciendo los derechos individuales y grupales de las personas.

Índice de Desarrollo Humano (IDH): el PNUD creó este indicador para medir parcialmente cuál es el nivel de DH alcanzado en los diferentes países del mundo. Es parcial porque el DH no es un concepto plenamente cuantificable. Para obtener objetivamente este indicador se tiene en cuenta los siguientes tres aspectos: i) esperanza de vida al nacer; ii) acceso a la información y a los conocimientos; iii) el ingreso per cápita. El IDH se mide entre 0 y 1. Así, los países de Desarrollo Humano alto están entre 0,8 y 1; los países de Desarrollo Humano medio se encuentran en la franja de 0,5 y 0,799; y los de Desarrollo Humano bajo tienen un IDH menor a 0,5.

De otra parte, el Banco Mundial hace una clasificación de países según su ingreso económico, pero este no coincide con el IDH, porque tener un ingreso alto no significa

tener un DH alto, en tanto que la prosperidad económica no significa mejores condiciones de vida para las personas. Esto ha vuelto a librar el concepto de Desarrollo de su mero significado economicista por uno más integral y complejo.

¿Cómo avanzar hacia el Desarrollo?

A través de políticas públicas determinadas para tal efecto y de planes de desarrollo, programas y proyectos con los que se alcanzan los objetivos trazados en la política pública.

Política pública ➔ Planes de desarrollo ➔ Programas

Proyectos de inversión.

¿Qué es una política pública?

Es el marco de orientaciones y directrices que dirigen y rigen el Desarrollo del Estado y su sociedad. Las políticas requieren ser formuladas, dotadas, ejecutadas, ser objeto de seguimiento y evaluadas para obtener re-orientación.

¿Qué es el POT y el Plan de Desarrollo?

La Constitución Política de 1991 facultó nuevos instrumentos para la planificación, organización y desarrollo de las ciudades. En este sentido la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) permite que las ciudades, dentro de su autonomía, planifiquen su



desarrollo a través de los planes, programas y proyectos, los cuales tienen su instrumento rector en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT. El POT está definido en la ley como el instrumento básico para planificar las ciudades. El POT debe reunir el conjunto de indicaciones, actuaciones y reglas para orientar el desarrollo de las ciudades, dando respuesta a los siguientes interrogantes sobre la ciudad:

- Hacia dónde puede crecer
- Cuáles zonas se deben proteger para evitar desastres o para cuidar el ambiente
- Cómo se relacionará con las ciudades vecinas
- Qué usos se le dará a los suelos en cada sitio
- Qué infraestructura requiere en cuanto a vías, transporte, servicios públicos, centros educativos, hospitales, zonas deportivas y de esparcimiento
- Cuáles son los proyectos prioritarios
- Qué entidades deben encargarse de adelantar cada acción
- Cómo se financia la ciudad y de dónde provienen las fuentes de financiamiento

A través de dichas respuestas, el POT orienta la inversión pública y privada, el acceso de sus ciudadanos a los servicios básicos, el equipamiento de la ciudad y en general organiza el desarrollo social y económico de una ciudad.

El POT tiene visión de futuro, es decir, es pensado a largo plazo a través de los diferentes planes, programas y proyectos organizados en el tiempo para por lo menos tres periodos de alcaldes.

El POT es aprobado por el Concejo de la ciudad o por el alcalde, si no se logra aprobar en los tiempos que da la ley para su aprobación por ese cuerpo colegiado.

A partir del POT, cada alcalde define las prioridades, programas, proyectos y acciones más importantes de la ciudad para armar su Plan de Desarrollo, en el cual se determinan las acciones específicas que se realizarán durante cada administración. El Plan de Desarrollo, por lo tanto, tiene un alcance menor al del POT, en tanto que se debe adelantar en cada administración (cuatro años, actualmente).

El Plan de Desarrollo debe determinar los tiempos en los que se realizarán los programas y proyectos de cada administración, la manera de ser financiado, las fuentes de financiación y el presupuesto para cada proyecto. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo es el medio a través del cual las decisiones del POT se convierten en hechos reales².

1.3 El Proyecto de inversión pública

Es un conjunto de acciones organizadas, mediante las cuales se dispone de recursos públicos para obtener un resultado concreto que implique un avance hacia los objetivos de la política pública, dentro de un plazo previamente determinado.

Para la gestión del Desarrollo, partiendo de proyectos de inversión pública, se requieren las siguientes actividades:

² SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento Resumen. Bogotá: 2007.

Planeación. Inicialmente definimos: ¿Dónde estamos, a dónde queremos llegar? ¿Cuáles son nuestras necesidades y cómo las vamos a resolver?

Organización. De acuerdo con esa planeación, diseñamos y disponemos las actividades según las necesidades, los recursos y el tiempo a nuestra disposición y los objetivos definidos, estableciendo tareas, tiempos, metas, indicadores y responsabilidades.

Ejecución. Aplicación de los recursos al logro de objetivos. Ejecutamos e implementamos lo planeado para el logro de la actividad.

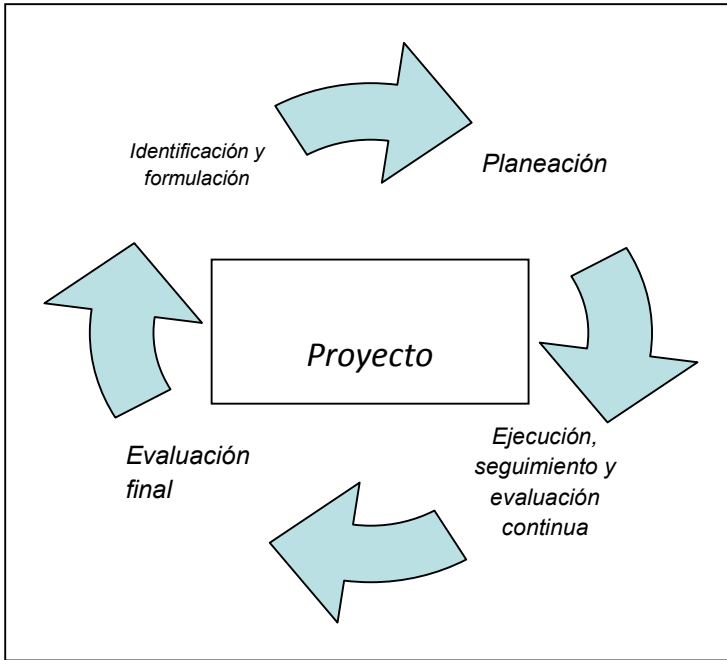
Seguimiento. Se realiza a lo largo del proyecto para verificar el avance de las tareas y el logro de las metas, revisar si el desarrollo de las actividades se adelanta en concordancia con lo planeado.

Ajuste. Actuar oportunamente para prevenir, eliminar o corregir problemas y generar las necesarias mejoras y ajustes.

Evaluación. Verificación del logro de los objetivos y resultados esperados.

El desarrollo de las anteriores actividades es lo que se conoce como Ciclo del Proyecto, que se puede esquematizar de la siguiente manera:





Dentro del proceso de evaluación del proyecto es importante diferenciar entre la evaluación *ex ante* y la evaluación *ex post*. La primera se realiza en el diseño del proyecto con el fin de determinar la pertinencia de la intervención, sus posibles efectos y el grado de impacto que tendrá. La segunda se realiza una vez finalizado el proyecto con el fin de medir el cumplimiento de los objetivos planteados en el diseño del proyecto.

Entre los diferentes factores que se tienen en cuenta para la evaluación de los proyectos están la eficacia, la efectividad, la eficiencia del proyecto; también la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional que implique y la coherencia con otros proyectos, programas o políticas públicas. A su vez, un proyecto es sostenible en tanto que su eficacia, efectividad y eficiencia es de largo plazo; esto es, que su impacto se mantenga en el tiempo.



2. LOS CRÉDITOS CON LA BANCA MULTILATERAL

2.1 Importancia creciente de esta fuente de financiación

Los créditos de la banca multilateral constituyen una de las principales fuentes de financiación de los gobiernos nacionales y territoriales. Su clasificación corresponde a la de crédito externo, de acuerdo con lo definido en el artículo 3 del Decreto 2681 de 1993: *“Son operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana. Son operaciones de crédito público externas todas las demás. Se consideran como residentes los definidos en el artículo 2º del Decreto 1735 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen”*.

En los últimos años esta fuente ha cobrado mayor relevancia dentro del esquema de financiación de los planes de desarrollo del Distrito Capital, ya que, a pesar de presentar largos tiempos en sus etapas de estructuración y contratación, tiene características especiales que la hacen atractiva.

Dichas características se resumen principalmente en plazos amplios, esquemas de amortización ajustables de acuerdo con la estructura de ingresos y egresos de la ciudad, períodos de amortización significativos y tasas de interés favorables. En los últimos años, además, se ofrecen en algunos casos alternativas de cobertura y en especial, de acompañamiento técnico, que generan valor agregado en la ejecución de los proyectos en todas sus etapas.

2.2 Principios para contratar créditos con la banca multilateral

El proceso de contratación de un empréstito con la banca multilateral se enmarca en primera instancia dentro de los principios definidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), especialmente en los de *coordinación, consistencia y coherencia*, mediante los cuales se procura la armonía y consistencia entre las actividades realizadas y las políticas públicas, así como asegurar la estabilidad macroeconómica. En tal sentido, la mencionada ley establece que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.

Así, los proyectos definidos como susceptibles de ser financiados con recursos de créditos de la banca multilateral deberán estar incluidos en los correspondientes planes de desarrollo.

De igual manera, tal como se detalla en el Manual de Operaciones de Crédito Público, expedido por el Departamento Nacional de

Planeación (DNP), la operación deberá estar enmarcada en el Plan de Acción establecido por cada organismo multilateral para el país.

2.3 Proceso de estructuración de créditos de banca multilateral

2.3.1 Acercamiento inicial

Cuando un proyecto cumple con las características explicadas anteriormente, puede adelantarse el proceso de estructuración de la operación de crédito. En un primer momento, se da un *acercamiento* entre los representantes del prestamista y del prestatario. En el Distrito, ese paso inicial de acercamiento se cumple con la presencia del Secretario Distrital de Hacienda, acompañado por el Director Distrital de Crédito Público y el Director Distrital de Presupuesto. Dicho requerimiento se fundamenta en el Acuerdo 257 de 2006, el cual define la estructura organizacional del Distrito Capital y establece que la Secretaría de Hacienda tiene por objeto el financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas. Igualmente, en su artículo 62, dicho Acuerdo señala que la Secretaría Distrital de Hacienda tiene dentro de sus funciones básicas: “...*Formular, orientar y coordinar las políticas en materia fiscal y de crédito público, en este sentido, tendrá a su cargo el asesoramiento y la coordinación de préstamos, empréstitos y créditos de recursos de la banca multilateral y extranjera...*”. Así mismo, se tiene en cuenta el artículo 59 del Decreto 545 de 2006, por el cual se adopta la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, modificado por el Decreto 499 de 2009, que establece como función de la Di-

rección Distrital de Crédito Público: “...Dirigir la estructuración, negociación, seguimiento y ejecución de las operaciones de crédito público, las asimiladas, las de manejo de la deuda y las conexas a éstas de la Administración Central del Distrito Capital...”

2.3.2 Inclusión del proyecto en el Plan Estratégico – País de los bancos

Sobre la base de las líneas programáticas negociadas cada tres o cuatro años entre la Nación y la banca multilateral, las cuales se incluyen en las estrategias país de cada uno de los bancos para los planes de acción anteriormente citados, se definen los programas y proyectos de inversión que apuntan al desarrollo de las políticas acordadas entre la partes. Es así como las diferentes operaciones de crédito se deben incluir en el Plan Estratégico – País (*pipeline*), documento concertado anualmente entre el Gobierno Nacional y los organismos multilaterales en las Misiones de Programación.



La solicitud de inclusión de un proyecto de Bogotá dentro del Plan Estratégico – País (*pipeline*) nacional es realizada directamente por la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Crédito Público, una vez se hayan definido los espacios fiscales, las disponibilidades de cupo de endeudamiento y la viabilidad de la operación dentro de la estrategia de financiamiento de la administración central, aprobada por el CONFIS Distrital.

2.3.3 Misiones de identificación, preparación, análisis y negociación

Una vez el proyecto es incluido en el Plan Estratégico – País de los bancos multilaterales, se llevan a cabo las misiones de identificación, preparación, análisis y negociación de la operación. En esta etapa, liderada por la Secretaría Distrital de Hacienda, participan, además de los representantes del prestamista, los funcionarios de cada una de las entidades distritales que se encargarán de la ejecución de los programas de inversión. Se cuenta también con el acompañamiento del Gobierno Nacional, que deberá avalar la operación (Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

En estas misiones es fundamental la participación de los funcionarios de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con créditos de banca multilateral, en tanto que en ellas se definen las metas físicas y financieras de los proyectos, así como sus cronogramas de ejecución, los cuales, una vez concertados, se constituyen en el marco de acción del proyecto.

Cuando finalizan las misiones, el organismo multilateral presenta la operación al Directorio de la entidad multilateral para su aprobación.

2.3.4 Trámite de autorizaciones

En forma paralela a las anteriores misiones, la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Crédito Público, en ejercicio de sus funciones, adelanta las gestiones correspondientes ante las autoridades nacionales y distritales, para obtener las autorizaciones establecidas por ley para contratar operaciones de crédito público externo.

En el Distrito, la normatividad establece que se debe tener la autorización vigente de cupo de endeudamiento otorgada por el Concejo Distrital; el concepto favorable del Consejo de Política Económica y Fiscal – CONFIS (a través del plan de endeudamiento y la autorización para que la operación sea suscrita), y de la Secretaría Distrital de Planeación. Así mismo, la operación de financiamiento debe ser aprobada por el Comité de Riesgo de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En la Nación se debe contar con:

- Inclusión de la operación en el *Plan Estratégico – País* de los bancos, mediante solicitud que debe incluir, como mínimo, la descripción del programa, la consistencia del mismo con los objetivos de la entidad y las políticas sectoriales de gobierno, su impacto, la justificación de la fuente de financiación y la información financiera del prestatario que soporte su capacidad de pago.
- Autorización para iniciar gestiones, impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



- Concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES sobre el otorgamiento de la garantía de la Nación a la operación.
- Concepto favorable de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público en la que se autorice al Gobierno Nacional para otorgar la garantía de la Nación a la operación.
- Constitución de las contragarantías necesarias en favor de la Nación.
- Pago del aporte al fondo de contingencias de la Nación.
- Autorización del Ministerio de Hacienda para iniciar gestiones y suscribir la operación de crédito.

Históricamente, el endeudamiento con los organismos multilaterales ha sido garantizado por la Nación, ya que los estatutos de las entidades multilaterales así lo exigen. No obs-

tante, en los dos últimos años, instituciones como la Corporación Andina de Fomento CAF y la Corporación Financiera Internacional IFC del grupo Banco Mundial han flexibilizado sus requisitos y hecho viable la contratación de créditos sin garantía de la Nación, gracias a la solidez financiera presentada por la ciudad.

El proceso de contratación de estas operaciones que no cuentan con garantía de la Nación no requiere surtir los pasos propios de esta actividad, como son el concepto del CONPES y de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para el otorgamiento de la garantía y, en consecuencia, no se hace necesaria la constitución de contragarantías y el correspondiente pago de aporte al fondo de contingencias de la Nación. No obstante, en estos casos se requiere que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) emita un concepto favorable para la celebración de la operación.

2.4 Ejecución de los créditos de banca multilateral

Concluidas las actividades mencionadas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expide la resolución mediante la cual se autoriza a la Administración Distrital para la celebración de la operación de crédito. La suscripción del contrato de préstamo se constituye como nuevo endeudamiento de la ciudad, se afecta el cupo de endeudamiento y se inicia la etapa de ejecución de la operación de crédito.

La ejecución de los recursos provenientes de la banca multilateral se rige por el contrato de préstamo suscrito entre esta entidad y el Distrito Capital. En dicho contrato se determina qué entidad o entidades ejecutarán el crédito y bajo qué condiciones.

Un aspecto fundamental para tener en cuenta en la etapa de ejecución, es el régimen legal aplicable a la contratación de bienes y servicios financiados con dicha fuente. Frente al particular, el 16 de julio de 2007 fue expedida la Ley 1150 de 2007 que en su artículo 20 estableció acerca de la contratación con organismos internacionales: *“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento. Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos*

*de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; **contratos y convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.***

Parágrafo 1: *Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.*

Asimismo, el Decreto 2474 de 7 de julio de 2008, el cual reglamenta la Ley 1150, estableció en su artículo 85 el régimen aplicable a los contratos de préstamo o convenios de cooperación internacional: *“Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso. En los demás casos, los contratos o convenios en ejecución al momento de entrar en vigencia la Ley 1150 de 2007 continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos”*

Bajo esta base jurídica, el prestatario deberá implementar el esquema de contratación del proyecto. Por lo anterior, cuando la entidad de la banca multilateral o la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Dirección Distrital de Crédito Público lo soliciten, el prestatario debe poner a su disposición todos los antecedentes, actas y documentos que justifiquen los diferentes procedimientos que intervienen en la ejecución del crédito.

Para adelantar la ejecución de las operaciones, es necesario tener en cuenta los documentos básicos del crédito, las condiciones de efectividad del mismo y los diferentes procedimientos de adquisiciones y métodos de selección, de acuerdo con las normas de las entidades de banca multilateral, según se describe a continuación.

2.4.1 Documentos del crédito

Toda operación de crédito genera unos documentos básicos a través de los cuales se realiza la planeación para la ejecución de la operación. Estos documentos son preparados con base en el contrato de préstamo y sus anexos, conforme a la estructuración de cada operación, y son elaborados por el banco prestatario, la Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Secretaría Distrital de Hacienda y las entidades ejecutoras. A continuación se describen los principales documentos base de la ejecución de las operaciones:

Manual de operaciones

Contiene toda la información del proyecto y su marco de ejecución. Determina las reglas, procedimientos e instrumentos que rigen su desarrollo. Este documento es requisito de efectividad para empezar la ejecución de los recur-

sos, y se convierte en un documento adicional al contrato de empréstito, que rige la relación entre las partes (prestatario-prestamista).

El Manual de operaciones facilita la ejecución del proyecto y es una herramienta de consulta básica para realizar una gerencia óptima por parte de cada ejecutor, de acuerdo con su participación, estructura y funciones que realice dentro del proyecto.

El Manual de operaciones generalmente se compone de secciones en las que se da cuenta de la descripción y alcance del proyecto, los ejecutores del proyecto y sus respectivas funciones, la gestión financiera, la gestión de contratación, la gestión social y ambiental (cuando el proyecto lo amerita), la administración y evaluación del proyecto, la administración del archivo del proyecto y sus respectivos anexos.

La vigencia del Manual de operaciones alcanza la duración del proyecto, pero a lo largo del mismo puede ser susceptible de modificaciones, de acuerdo con las necesidades o cambios que se presenten durante la etapa de ejecución. La entidad encargada de actualizar y administrar el Manual es la Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Secretaría Distrital de Hacienda, y para ello se fijan unos pasos en cada Manual, según la estructuración de la operación de crédito. Este Manual debe ser aprobado por el banco multilateral, que lo aprueba mediante la no objeción al mismo. En este proceso pueden surgir comentarios por parte del gerente del proyecto en el banco, los cuales son analizados y discutidos con el fin de obtener un documento final aprobado por las partes.

Plan Operativo Anual

El Plan Operativo Anual (POA) establece la programación de actividades por realizarse con cargo a un proyecto de inversión. Este debe coincidir con el presupuesto asignado para cada vigencia durante toda la vida de su ejecución.

El POA debe contener los componentes, subcomponentes, categorías, fuentes de financiación y fechas programadas de inicio y de terminación para cada proceso de contratación incluido en el mismo, del cual resultará cada uno de los contratos que componen la ejecución de cada proyecto.

Teniendo en cuenta que cada entidad actúa como responsable de su presupuesto y ordenadora del gasto, es responsabilidad de cada una de ellas preparar el POA anualmente y enviarlo a la Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones dentro de los plazos establecidos en el contrato de préstamo, para surtir el proceso de consolidación y presentación a los prestamistas. Cuando el proyecto sea ejecutado por una sola entidad Distrital ésta deberá remitir el POA a la Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones, dependencia que lo revisará y enviará con la oportunidad establecida a la Entidad prestamista.

Plan de adquisiciones

Como parte de la preparación de un proyecto, el ejecutor debe elaborar y someter al banco multilateral, para su aprobación, un Plan de contrataciones o adquisiciones que detalle los contratos necesarios para llevar a cabo

el proyecto y alcanzar sus objetivos, para la adquisición de bienes, ejecución de obras y/o servicios requeridos durante un período de 12 a 18 meses. Este debe ser actualizado semestralmente o cuando sea necesario a lo largo del proyecto y ejecutado en la forma en que haya sido aprobado por el prestamista.

El Plan de adquisiciones debe contener los métodos acordados para las contrataciones, de conformidad con el Contrato de Préstamo y según las normas de adquisiciones y contratación del banco prestamista.

Este Plan de adquisiciones se debe realizar en coordinación con la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Dirección Distrital de Crédito Público y es sometido a revisión del banco prestamista, quien emite una no objeción sobre el mismo.

El Plan de adquisiciones se elabora a partir de la siguiente información para cada una de las contrataciones previstas:

- Componente financiado, según lo establecido en el contrato de préstamo
- Objeto
- Presupuesto estimado
- Plazo de ejecución
- Método de contratación según la normas del prestamista
- Revisión por parte de la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Dirección Distrital de Crédito, en cada una de sus etapas.
- Revisión por parte del banco (*ex ante* o *ex post*): Los procesos licitatorios sometidos a evaluación *ex ante* requieren de la “no

objeción” del prestamista para cada una de sus etapas, las cuales se tramitan paralelamente con el desarrollo del proceso de adquisiciones. Los procesos sujetos a evaluación *ex post* son revisados por el prestamista, con posterioridad a la fecha de adjudicación de los contratos.

Además de lo anterior, es recomendable incluir información relativa al proceso de contratación, como la fecha estimada de inicio del proceso, fecha de firma de contrato, requisitos exigidos a los oferentes.

El único canal de comunicación entre el Distrito y los bancos prestamistas es la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Banca Multilateral – Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones. Por lo tanto, todos los cambios y modificaciones del Plan de adquisiciones deben realizarse a través de dicha entidad, desde donde la Dirección Distrital de Crédito Público, a través de la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones asesora a la entidad ejecutora en la preparación del Plan, agrupación de las adquisiciones con el fin de lograr mayor eficiencia en el proceso de contratación, selección de los métodos de contratación o de selección a seguir de acuerdo con las metodologías establecidas por cada banca multilateral, cronograma de ejecución, fechas de entrega esperadas o fechas de terminación de los productos, selección de los documentos de licitación o solicitud de propuestas más apropiados.

Una vez consolidado el Plan de adquisiciones de todas las entidades ejecutoras, la

Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones lo envía al Banco prestamista para su “no objeción”. Los diferentes procesos de adquisiciones y métodos de selección se presentarán más adelante, luego del siguiente numeral.

2.4.2 Condiciones de efectividad

Corresponden a los requisitos mínimos exigidos por las entidades de la banca multilateral y varían de acuerdo con la estructuración de cada contrato de préstamo, y en cada una de las etapas del crédito. En todo caso, este es uno de los puntos de negociación previo a la firma del contrato de préstamo. Entre las más comunes tenemos:

Que exista una Unidad Coordinadora en la Secretaría Distrital de Hacienda (esta instancia es la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Dirección Distrital de Crédito Público)³, con el recurso humano que posea la suficiente experiencia y especialización en el manejo de proyectos de inversión financiados con recursos de banca multilateral.

Que exista un Manual de operaciones que contenga los conceptos básicos y la estructuración bajo la cual se adelantará la ejecución de cada proyecto. En el proceso de negociación se estipulan los tiempos en que se debe dar cumplimiento a la elaboración del Manual.

³ Para este efecto se institucionalizó mediante Decreto 545 de 2006 la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación y con el Decreto 499 de 2009 se fusionó a la Dirección Distrital de Crédito Público en la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones.

Que existan unos convenios interadministrativos suscritos entre la Secretaría Distrital de Hacienda y los entes ejecutores del préstamo. Estos convenios tienen por objeto establecer claramente las obligaciones y los compromisos que adquiere cada entidad ejecutora y su debida coordinación por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Que exista un Plan de Adquisiciones, un Plan Operativo Anual (POA) y una programación de desembolsos.

Las primeras tareas de la etapa de ejecución implican el cumplimiento de los requisitos contractuales de efectividad de la operación, con los cuales se faculta al prestatario para dar inicio a la solicitud de desembolsos, en la medida en que se surtan los procesos que se derivan del contrato para la ejecución de los proyectos financiados. Estos requisitos, conjuntamente con los demás procesos de contratación, seguimiento, reportes y desembolsos, se detallan a continuación.

2.4.3 Procedimientos de adquisiciones y métodos de selección

Según lo descrito anteriormente, el objetivo de definir un Plan de adquisiciones es ordenar y planificar la ejecución de un proyecto, definiendo claramente costos, procedimientos de contratación, temporalidad de las diferentes acciones y de los resul-

tados. Esta etapa es de vital importancia dentro de la ejecución del proyecto, toda vez que constituye el marco de acción.

Para realizarlo, se necesita tener el soporte técnico dependiendo del alcance, objetivos y características del proyecto, conocimientos de las normas y requisitos de la entidad financiadora y su compatibilidad con la legislación de contratación administrativa que rige al ejecutor, claridad en su capacidad de gestión, temporalidad de la disponibilidad real de los recursos financieros, entre otros.

Es por esto que como requisito de ejecución, el primer paso con los agentes de banca multilateral es establecer claramente un primer Plan que será la guía de ejecución del proyecto, para efectos de lo anterior y para cada una de las revisiones que se realice (se recomienda realizarla como mínimo una vez al año⁴) se indican algunos consejos importantes para su elaboración.

Dependiendo del valor del proyecto y sus componentes, agrupar de acuerdo con especialidades: por ejemplo, estudios y diseños, interventoría, suministros de equipos especiales, adquisición de bienes, obras civiles, asesorías especializadas, etc. La mayor escala de las contrataciones da ventajas no solo en precio sino en facilidad en la administración, para esto a continuación se presenta una tabla que permite definir las características de cada una de ellas:

⁴ En la generalidad de las operaciones las revisiones o actualizaciones quedan pactadas dentro del contrato de crédito.

| | DEFINICIÓN |
|-----------------------|--|
| OBRA | Los que se celebren para la construcción, montaje, instalación, mejoras, adición, conservación, mantenimiento y restauración de bienes inmuebles. |
| ADQUISICIÓN DE BIENES | Tienen por objeto la adquisición de bienes muebles o inmuebles requeridos para la administración o prestación de servicios. |
| CONSULTORÍA | Los que se refieren a la realización de estudios requeridos previamente para ejecución de un proyecto de inversión, a estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos especificados, así como a las asesorías técnicas y de coordinación. También contempla las interventorías, ejecución de estudios, diseños, planos, anteproyectos, proyectos, localización, asesorías, coordinación o dirección técnica y programación de obras públicas. |
| SERVICIOS | Es el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallan a cargo de la entidad contratante cuando ésta no pueda cumplirlos con personal de planta. |

¿Qué criterios fija la banca multilateral para realizar el Plan de adquisiciones?

Una vez clasificados los diferentes componentes del proyecto, para definir los procedimientos de contratación y número de estos, debe considerar los principios básicos indicados por la entidad de banca multilateral para ejecutar los mismos:

- Necesidad de atender a criterios de economía y eficiencia en la ejecución del proyecto, inclusive en la contratación de los bienes y en la ejecución de las obras involucradas en él;
- Las entidades multilaterales propenden dar a todos los licitantes elegibles la misma información e igual oportunidad de competir en el suministro de bienes y la ejecución de obras;
- Las entidades multilaterales fomentan el progreso de los contratistas y fabricantes del país prestatario, y
- Otorgan especial importancia a la transparencia del proceso de selección y contratación, entendida como la necesidad de generar condiciones de divulgación de los procesos para aumentar la participación del mayor número de oferentes.
- Libre participación de oferentes.

Para establecer cuál es la modalidad más adecuada de acuerdo con las características de la contratación a realizar, la entidad de banca multilateral ha establecido unas modalidades tipo, dentro de las cuales deberá enmarcarse su contratación. Las mismas se encuentran detalladas en la siguiente tabla:

Adquisición de bienes y obras

| | |
|---|---|
| Licitación Pública Internacional - LPI | Se aplica obligatoriamente cuando el monto estimado del contrato objeto de la licitación supera el monto límite establecido en el Contrato de Préstamo. La LPI es el método competitivo más apropiado porque realiza convocatorias públicas abiertas a toda firma o individuo interesado, sin otra condición que el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y brinda al Prestatario la oportunidad de obtener la mayor competencia a nivel de todos los países miembros del Banco. |
| Licitación Internacional Limitada - LIL | Este método es esencialmente una LPI convocada mediante invitación directa y sin anuncio público. La LIL puede ser apropiada cuando exista un número reducido de proveedores en el mercado. Los Prestatarios deben invitar a presentar ofertas a empresas, o individuos elegidos en una lista de posibles oferentes. El número de invitados debe ser suficientemente amplio como para asegurar la obtención de precios competitivos. |
| Licitación Pública Nacional - LPN | Es el método que normalmente emplea el sector público en el país del prestatario y puede constituir la forma más económica de adquirir bienes o ejecutar obras, cuando el contrato, por sus características y alcance, no atrae competencia internacional, pues los valores contractuales son pequeños, son suministros de bienes u obras geográficamente dispersas o escalonadas en el tiempo y requieren utilización intensiva de mano de obra local. Sin embargo, la misma no debe restringir la participación internacional si existiere interés. |
| Comparación de precios (Shopping) -CP | Se basa en la comparación de mínimo tres (3) cotizaciones válidas presentadas por proveedores de bienes o contratistas de obras o prestadores de servicios diferentes a consultoría, que hayan sido invitadas por el prestatario, por considerar que éstos reúnen la experiencia requerida para el objeto a contratar y que proporcionan precios competitivos. |
| Contratación basada en una sola fuente | Se lleva a cabo sin competencia (una sola fuente) y puede ser un método adecuado para: i) ampliar contratos existentes de carácter similar, que fueron adjudicados de conformidad con procedimientos aceptables para el Banco; ii) realizar compras adicionales al proveedor original de equipos o repuestos para compatibilizarlos con los equipos existentes; iii) obtener bienes patentados que solo se obtienen de una única fuente; iv) cumplir exigencias del diseño cuyos elementos deben ser suministrados por un proveedor determinado, como condición para mantener su garantía de calidad y cumplimiento, y v) en casos de emergencia. |
| Administración directa AD | La realiza el ejecutor mediante el empleo de su propio personal y equipos y se justifica cuando: i) no pueden definirse en forma anticipada las cantidades de trabajo involucrado; ii) son trabajos pequeños y dispersos o en localidades remotas para los que es improbable que las empresas establecidas presenten ofertas a precio razonable; iii) los trabajos deben ejecutarse sin interferir con otras operaciones que estén en marcha; iv) el Ejecutor puede asumir mejor que un contratista el riesgo de una interrupción de los trabajos, y v) se trate de situaciones de emergencia que requieran atención inmediata. |

Las metodologías indicadas cuentan con documentos estándar de apoyo para su celebración.

Para el caso de las Consultorías, la banca multilateral considera diversos métodos de selección y contratación, que se diferen-

cian básicamente por la prioridad que se dé a los criterios de calidad o de costo, en concordancia con el grado de complejidad de los servicios solicitados. Generando diferencia en la forma particular, aquellas que deben ir orientadas a contratación con

firmas o personas jurídicas y de aquellas enfocadas a personas naturales. En términos generales, se deberán utilizar metodologías enfocadas a consultor individual cuando:

- No se necesitan equipos multidisciplinarios
- No se necesita apoyo de una oficina matriz
- La experiencia y calificaciones de la persona son requisitos fundamentales

Las metodologías establecidas son:

| Consultorías | |
|---|---|
| Firmas consultoras | |
| Selección Basada en Calidad y Costo - SBCC | Este es un proceso competitivo entre firmas incluidas en una "lista corta". Tiene en cuenta la ponderación de la calidad y el costo de sus propuestas. Las firmas consultoras deben presentar una propuesta técnica y otra de precios . Aunque se tienen en cuenta los dos factores, se otorga mayor preponderancia a la calidad. |
| Selección Basada en Calidad - SBC | Este método es apropiado para servicios complejos, altamente especializados o difíciles de precisar y en los cuales el Contratante espera que los consultores demuestren innovación en sus propuestas y dispongan de un plantel profesional de gran experiencia. Generalmente se aplica para contratar la ejecución de estudios económicos o sectoriales, estudios de factibilidad de proyectos, diseño de plantas de reducción de desechos peligrosos, elaboración de planes maestros de urbanización o desarrollo portuario, diseño de estrategias para reforma del sector financiero, etc. La SBC también es adecuada cuando se trata de proyectos con importantes repercusiones futuras para los cuales se requiere disponer de los mejores expertos. Es igualmente apropiada para proyectos cuyo objetivo está definido pero que pueden ser ejecutados en formas sustancialmente distintas y podrían producirse beneficios adicionales diferentes. |
| Selección Basada en Presupuesto Fijo - SBPF | Este método es aplicable sólo cuando el trabajo es sencillo, se puede definir con precisión y el presupuesto de referencia es confiable. Los Términos de Referencia (TDR) deben estar claramente definidos y en concordancia con el presupuesto de referencia, el alcance de los servicios y productos a entregar, para que las firmas puedan formular sus propuestas dentro de un margen razonable de aproximación. |
| Selección Basada en Menor Costo - SBMC | La SBMC es apropiada sólo cuando los servicios a realizar son de tipo estándar, con metodologías convencionales, por ejemplo, diseño técnico de obras poco complejas, prestación de servicios de transporte y otros semejantes, para los cuales existen prácticas y normas bien establecidas. |
| Selección basada en las Calificaciones de los Consultores - SCC | Este método se puede utilizar, generalmente, cuando el costo estimado de los servicios a contratar es bajo por lo general menor a US\$200,000, y cuando no se justifica ni el costo ni el tiempo que se tiene que invertir en la preparación y evaluación de propuestas competitivas. Se puede usar para servicios menores para los cuales no se justifica ni la preparación ni la evaluación de propuestas competitivas. En tales casos, el prestatario preparará los TDR; solicitará expresiones de interés e información sobre la experiencia y la competencia de los consultores en lo que respecta al trabajo; confeccionará una lista corta y seleccionará a la firma que tenga las calificaciones y las referencias más apropiadas. Se pedirá a la firma seleccionada que presente una propuesta técnica conjuntamente con una propuesta financiera y se la invitará luego a negociar el contrato. |

| Consultorías | |
|-------------------------------------|---|
| Firmas consultoras | |
| Selección basada en una sola fuente | La selección directa de consultores no ofrece los beneficios de la competencia en lo que respecta a calidad y costo del servicio y la transparencia del proceso puede ser objeto de cuestionamientos. Puede ser adecuada: i) cuando los servicios constituyen una continuación natural de servicios realizados anteriormente por la misma firma consultora, siempre que su monto no exceda considerablemente al monto del contrato inicial; ii) si se trata de operaciones de emergencia en respuesta a desastres naturales y la firma propuesta puede movilizarse más rápidamente que otras o está mejor equipada y tiene experiencia para resolver esas situaciones; iii) para servicios de monto pequeño, ó iv) cuando solamente una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional acerca de los servicios a prestar. |
| Consultores individuales | |
| Selección consultor individual | Se hace teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo. No se requiere publicar un anuncio y los consultores no necesitan entregar propuestas. Se pueden seleccionar sobre la base de la comparación de las calificaciones de quienes expresen interés en el trabajo, o bien el prestatario puede ponerse directamente en contacto con ellos. Las personas consideradas en la comparación de calificaciones deben cumplir con las mínimas calificaciones pertinentes y los que se seleccionen para ser contratados por el prestatario deben ser los mejores calificados y deben ser plenamente capaces de realizar el trabajo. La capacidad de los consultores se juzgará sobre la base de sus antecedentes académicos, su experiencia y, si corresponde, su conocimiento de las condiciones locales, como el idioma, la cultura, el sistema administrativo y la organización del gobierno. |
| Contratación directa | La selección directa de consultores no ofrece los beneficios de la competencia en lo que respecta a calidad y costo del servicio y la transparencia del proceso puede ser objeto de cuestionamientos. Puede ser adecuada: i) cuando los servicios constituyen una continuación natural de servicios realizados anteriormente por la misma firma consultora, siempre que su monto no exceda considerablemente al monto del contrato inicial; ii) si se trata de operaciones de emergencia en respuesta a desastres naturales y la firma propuesta puede movilizarse más rápidamente que otras o está mejor equipada y tiene experiencia para resolver esas situaciones; iii) para servicios de monto pequeño, o iv) cuando solamente una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional acerca de los servicios a prestar. |

Se debe definir el plazo de ejecución real de cada uno de los contratos a realizarse, agregando los tiempos necesarios para elaborar términos o pliegos, seleccionar contratistas, contratar, legalizar e iniciar ejecución (pago de anticipos). Es importante comparar las fechas meta de terminación del proyecto con los resultados de la primera aproximación para establecer necesidad de ajustar el plan o los plazos del proyecto.

Aspectos importantes para tener en cuenta en los procesos de adquisiciones

Con el fin de evitar que se declare una no elegibilidad del gasto a las adquisiciones efectuadas con recursos de la banca multilateral o de cooperación es importante tener en cuenta lo siguiente:

Seguir los principios que rigen las políticas de adquisiciones de los organismos multilaterales de crédito o cooperación, como son:

- Igualdad de oportunidades (publicación).
- Transparencia (publicación de los pasos: llamado a manifestar interés, documentos de la licitación, enmiendas, resultados).
- Economía y eficiencia (modalidades de contratación de bienes y obras, el precio es factor determinante en la adjudicación).
- En consultoría se da preponderancia a la calidad sobre el precio.
- Atender lo establecido en el contrato de préstamo o cooperación, es decir, ceñirse a lo acordado en el Plan de adquisiciones y en el Manual de operaciones y si hubiere alguna modificación, solicitar la no objeción a ésta.
- Atender las protestas formuladas por los interesados en los procesos y, si es del caso, efectuar reuniones para explicar las causas que originaron la decisión.
- Mantener la información necesaria para que tanto el banco o la agencia de cooperación, como la firma de auditoría externa puedan efectuar adecuadamente la revisión *ex post* de adquisiciones y de ejecución del proyecto sobre el impacto del mismo.
- Implementar en cada uno de las entidades distritales que ejecutan recursos de crédito o cooperación de organismos multilaterales, un sistema de seguimiento y control a los procesos para efectos de garantizar el flujo normal del mismo, cumpliendo con tiempos y condiciones de entrega.

- Ajustar los procedimientos (agregando tiempos de respuesta), sumado a los manuales de los equipos de trabajo, para llevar a cabo una gestión precontractual y de ejecución más eficiente.

En caso de requerirse no objeción previa, de acuerdo con lo pactado en el convenio o en el Plan de Adquisiciones, solicitarla por intermedio de la Dirección Distrital de Crédito Público DDCP - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones, SBMO, con los documentos correspondientes y en las oportunidades previstas en las normas que rigen la adquisición.

La Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones, con el fin de cumplir las funciones de coordinación y acompañamiento en temas de banca multilateral, cuenta con profesionales especializados en dichos temas, para lo cual las entidades deben adelantar siempre los procesos bajo el acompañamiento y la asesoría de estos.

Para poder realizar este acompañamiento, las entidades que ejecuten créditos bajo normatividad especial (diferente a la nacional) enviarán a la SBMO de la DDCP todos los documentos precontractuales sin importar la modalidad de revisión (previa o *ex post*). La SBMO revisará que los documentos que no requieran no objeción se encuentren ajustados a las normas aplicables y dará el aval para que la entidad ejecutora continúe los procesos de contratación.

2.4.4 Procedimiento financiero y de desembolsos

Los procedimientos financieros deben adelantarse atendiendo lo dispuesto en cada uno de los contratos de préstamo. A su vez, se deben considerar las directrices impartidas por las entidades, en el orden nacional y territorial, que tengan competencia sobre estos temas.

Igualmente, las entidades ejecutoras deben presentar los reportes que reflejan la ejecución financiera y contable en los formatos

establecidos por las entidades de la banca multilateral o por la entidad coordinadora del proyecto (Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Crédito Público, Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones), y con la documentación de respaldo respectiva para comprobar que los recursos del préstamo se han utilizado en gastos admisibles. Para el efecto, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:



Relativos a las entidades ejecutoras y a la coordinación

Cada entidad ejecutora, como ordenador del gasto, es responsable de la presentación de los informes financieros y contables en forma oportuna y confiable a la Dirección Distrital de Crédito Público - Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones.

La SBMO adelanta las actividades de coordinación, seguimiento y capacitación con las entidades ejecutoras. Estas actividades se resumen así:

Mantener comunicación permanente con las entidades y brindar la asistencia técnica requerida para que se conserven registros y cuentas separadas, con el fin de reflejar, de

acuerdo con las prácticas financieras y contables las operaciones, recursos y gastos.

Estructurar los reportes que reflejen el avance en la ejecución del Proyecto, los cuales deben ser elaborados con la frecuencia y plazos establecidos en el contrato de préstamo. Estos reportes se preparan a partir de la información sobre la gestión integrada (financiera, física y de adquisiciones),

Coordinar el trámite para la solicitud de desembolsos ante los prestamistas, tomando como soporte los reportes y documentación que respalda las solicitudes presentadas y certificados por los entes ejecutores.

Atender y coordinar con las entidades, las actividades necesarias que faciliten los trabajos de revisión y auditoría que adelante la firma consultora externa contratada para tal fin, o el organismo de control que los adelante.

Preparar los reportes, oficios y comunicaciones relacionadas con la gestión financiera con destino al prestamista, a las autoridades distritales de control y al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Coordinar y participar en las Misiones de Supervisión del Proyecto programadas por el prestamista.

Cada entidad ejecutora es responsable de la planeación y ejecución presupuestal de sus proyectos. En este sentido, el ejecutor debe tener claramente identificados los recursos del crédito y los de contrapartida, tanto en la vigencia como durante la vida del proyecto. En caso de requerirse un ajuste presupuestal, bien sea una modificación, adición,

traslado o recorte presupuestal, se deberá seguir para tal fin el procedimiento y cumplir los requisitos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996) y demás normas presupuestales, para lo cual las entidades contarán con la asesoría y apoyo de la Dirección Distrital de Presupuesto en coordinación con la Subdirección de Banca Multilateral y Cooperación (SBMO) de la Dirección Distrital de Crédito Público para la realización de los trámites requeridos, siempre que sean viables.

Relativos a los métodos de desembolso

El contrato de préstamo establece los mecanismos de desembolso de recursos destinados a un proyecto. El banco prestamista desembolsa al prestatario o a su orden recursos de la cuenta del préstamo⁵ para el manejo y control de los recursos del préstamo establecida para cada operación, utilizando para ello uno o más de los siguientes métodos:

- a) **Reembolso:** Para este caso, se reintegran al prestatario los recursos correspondientes a los gastos admisibles para el financiamiento, en concordancia con lo señalado en el contrato de préstamo. Para ello, todas las entidades ejecutoras, pagan con sus propios recursos, y posteriormente preparan y solicitan ante la DDCP - SBMO de la SDH, el respectivo reembolso sobre gastos elegibles efectuados.
- b) **Anticipo y reposición:** Bajo esta modalidad de desembolso, se otorgan anticipos de los recursos del préstamo, depositando

⁵ La cuenta del préstamo es la cuenta abierta en los libros del banco a la que se acredita el monto del préstamo (Manual de Desembolsos – Banco Mundial).

los en una cuenta específica designada del prestatario para financiar gastos admisibles a medida que se incurre en ellos. La documentación de respaldo deberá proporcionarse posteriormente.

La Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones (SBMO) de la Dirección Distrital de Crédito Público (DDCP) Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) deberá presentar el original de una solicitud de retiro firmada. Para efectuar retiros de la cuenta del préstamo por concepto de reembolsos y pagos directos y para dar cuenta del uso de anticipos, el prestatario deberá presentar el original de una solicitud de retiro firmada, junto con una copia de la documentación de respaldo.

Los anticipos a la cuenta especial designada se preparan con base en la proyección de unos gastos para un periodo determinado; una vez desembolsados los recursos y de acuerdo con los requerimientos, se justifican los gastos elegibles y, si se requiere nuevamente, se solicitan recursos equivalentes al monto justificado, de tal manera se configura el esquema de fondo rotatorio.

c) Desembolsos basados en informes: Se utiliza una cuenta bancaria de destinación específica, la cual le permite al prestamista depositar los recursos desembolsados, según las necesidades planteadas por las entidades que ejecutan el préstamo. Así mismo, permite su control y manejo de manera independiente de los demás recursos que ejecuta el prestatario.

Para efectuar un desembolso se hace necesario adjuntar los informes sobre el progreso

físico, financiero y de adquisiciones del proyecto. Este esquema, en el caso del Banco Mundial, se conoce como “Desembolsos basados en informes FMR”.

Es importante señalar que en el evento de presentarse gastos no elegibles y sobre los cuales se haya solicitado estos recursos al prestamista, se deberán reintegrar a la entidad de la banca multilateral los montos no elegibles más los correspondientes intereses. Por consiguiente, se recomienda a las entidades ejecutoras implementar las acciones pertinentes para que no se incurra en esta situación.

d) Pago directo: Cuando el banco prestamista cancela por instrucciones del prestatario directamente a un tercero contratado por un ente ejecutor del Proyecto. Regularmente el Pago directo aplica para contratos a pagar en el exterior.

e) Compromiso especial: El banco prestamista está facultado para efectuar a un tercero pagos correspondientes a gastos admisibles, en virtud de compromisos especiales celebrados por escrito, a solicitud del prestatario y en términos y condiciones mutuamente acordados.

Para solicitar el desembolso de recursos de un compromiso especial de la cuenta del préstamo, el prestatario deberá presentar el original firmado de una solicitud de compromiso especial, junto con una copia de la carta de crédito. El banco se reserva el derecho de no aceptar o examinar duplicados de copias de solicitudes y documentación de respaldo, y puede discrecionalmente devolver o destruir los duplicados.

Relativos a las condiciones de desembolso

Estas condiciones están consignadas en el contrato de préstamo. No obstante, a continuación se relacionan las más comunes:

- En los contratos de préstamo donde se establezca la comisión de financiamiento, sólo procederá el desembolso hasta que el prestamista reciba la totalidad del pago inicial de este concepto.
- En el caso de pagos hechos antes de la fecha de efectividad del contrato de préstamo, y que se haya negociado la aceptación de gastos retroactivos, es necesario solicitar en primer lugar los desembolsos con cargo a estos reconocimientos.
- Es indispensable tener en cuenta la fecha límite establecida en el contrato de préstamo para solicitar los desembolsos.
- Para trámite de desembolsos, deben tenerse en cuenta los Manuales de Desembolsos reglamentadas y vigentes por cada prestamista; igualmente, se debe atender las demás normas, procedimientos y formatos establecidos.
- Las entidades ejecutoras deben tener en cuenta que la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la SDH o la entidad que adelante la coordinación del proyecto, establece la frecuencia y los plazos para la presentación de solicitudes de desembolso. Así mismo, tanto las entidades ejecutoras como la entidad (o dependencia) coordinadora, tramita dichas solicitudes ante el prestamista utilizando los formularios y demás requisitos dispuestos para tal fin.
- **Firmas autorizadas:** El retiro de fondos del préstamo solo lo pueden efectuar los funcionarios de la SDH autorizados formalmente para ello. Por lo tanto, se ratifica que la SDH, en su condición de representante del prestatario, es la única entidad distrital autorizada para el trámite y retiro de fondos ante las entidades prestamistas. Para el efecto, previamente se debe notificar el espécimen de dichas firmas ante estas entidades.
- **Cuentas designadas:** Si lo desea, el prestatario puede abrir una o más Cuentas designadas, en las que le pueden depositar sumas retiradas de la Cuenta del Préstamo para pagar gastos admisibles a medida que se incurre en ellos (“Cuenta Designada”).
- La Dirección Distrital de Tesorería es la dependencia facultada para adelantar las actividades relacionadas con la apertura, manejo y control de las cuentas que, en caso de requerirse, se puedan abrir.
- **Documentos soporte del desembolso:** Generalmente se deben adjuntar a las solicitudes de desembolso los siguientes documentos:
 - Evidencia del pago (copia de la orden de pago y certificación de la fecha en la que se efectuó el pago).
 - Formatos diligenciados, establecidos en el proyecto, en los que se soporta la solicitud de desembolso.

2.4.5 Procedimientos contables

El desarrollo del proceso contable se realiza de acuerdo con las normas y procedimientos emanados de la Contaduría General de la Nación (CGN). Este organismo tiene la competencia exclusiva para la expedición de

normas contables de carácter técnico y procedimental que deben aplicar las entidades que conforman el sector público, de conformidad con lo establecido en el artículo 354 de la Constitución Política Nacional y la Ley 298 de 1996.

Respecto al registro contable de las operaciones del Proyecto, éstos se efectúan, igualmente, según lo establece la CGN.

Adicionalmente y en forma complementaria se observan los lineamientos e instrucciones emitidas por la Dirección Distrital de Contabilidad a través de circulares, instructivos y procedimientos, así como los conceptos y la doctrina emitidas por los dos entes mencionados, en cumplimiento de sus funciones de orientación y regulación normativa en el ámbito de su jurisdicción.

Manejo de la información contable

Las entidades que ejecutan los proyectos financiados con recursos del crédito de la banca multilateral funcionan como entes jurídicos independientes con presupuesto propio y contabilidades separadas; por ende, utilizan aplicaciones sistematizadas para procesar su información contable y generar los reportes básicos del Proyecto. En todo caso, cada entidad ejecutora deberá asegurarse de disponer en su sistema contable que contenga registros separados a nivel auxiliar, centro contable o centros de costos, de manera que se permita un adecuado control y seguimiento en el flujo de los recursos del proyecto e identificación de las fuentes de financiamiento, componentes, subcomponentes y categorías según la estructura bajo la cual se ejecuta el Proyecto.

Informes y reportes por presentar

La SBMO de la SDH, o la dependencia que adelante la coordinación del Proyecto, y con base en lo establecido en las cláusulas contractuales del contrato de préstamo, impartirán las directrices relativas a las frecuencias, plazos y formatos que deben diligenciar, para la presentación de la información contable certificada por parte de las entidades ejecutoras de Proyectos de Inversión.

Posteriormente, la SBMO de la SDH o la dependencia que adelante la coordinación del Proyecto, procederá a adelantar las actividades de consolidación a los reportes que así lo requieran, con base en los reportes certificados presentados por las entidades ejecutoras y los presentará ante el prestamista en los formatos y plazos establecidos.

Los reportes e informes contables preparados por las entidades deben ser coincidentes con los saldos y movimientos registrados en la contabilidad oficial mediante la cual se controla el Proyecto. Así mismo, estos reportes contables deben estar firmados como mínimo por el contador del proyecto, el jefe financiero de la entidad y el responsable de la oficina encargada de la ejecución del proyecto.

Catálogo de cuentas contables

El contador asignado en cada entidad ejecutora es el responsable de preparar y actualizar periódicamente el catálogo de cuentas a utilizar para el manejo contable del proyecto. Para el efecto, debe atender las directrices vigentes expedidas para tal fin por la Contaduría General de la Nación. Se reitera la

necesidad de controlar a través de cuentas auxiliares, centros contables o centros de costos para los ingresos, activos, costos o gastos, la identificación de las fuentes de financiamiento, los componentes, subcomponentes y categorías según la estructura bajo la cual se ejecuta el Proyecto.

2.4.6 Seguimiento físico, social y ambiental

Este capítulo tiene como objetivo definir los elementos claves en el seguimiento a los aspectos físicos, sociales y ambientales de los proyectos y programas financiados con banca multilateral, los cuales se basan en el monitoreo a la ejecución de las metas físicas, así como a la revisión de las salvaguardas sociales y ambientales necesarias para el debido cumplimiento de las políticas de los organismos prestamistas.

2.4.6.1 Seguimiento físico

Es el conjunto de actividades para realizar el registro y monitoreo de la ejecución física de los proyectos, con el fin de revisar el avance e implementación de los proyectos. Este registro deberá realizarse de acuerdo con los objetivos, metas, indicadores (medidas de progreso), actividades, costos y responsables estructurados para los proyectos en los contratos de crédito suscritos y en los manuales de operación.

Lo anterior, de acuerdo con la realización de todas las actividades técnicas, de coordinación y seguimiento para que los proyectos logren los resultados esperados según lo establecido con los planes de ejecución, tiempos y costos programados y con el objetivo de revisar la ejecución real versus la presupuestada.

El seguimiento orientado por indicadores se estructura según tres tipos: de cobertura (en términos de atención lograda); de calidad (desde los atributos del producto en términos de bienes y/o servicios prestados); y de eficacia (desde la consecución de resultados tempranos, de acuerdo con los objetivos perseguidos). Estos constituyen el eje central del seguimiento y permiten dar cuenta del avance de la ejecución de los Proyectos y Programas.

Estrategias del seguimiento físico

Para realizar el seguimiento físico se requiere la elaboración de informes de avance y de medio término, durante la fase de ejecución, y de informes de evaluación ex post al finalizar el proyecto. Así mismo, es importante mantener informada a la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones (SBMO) de la Dirección Distrital de Crédito Público (DDCP) - Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), de los aspectos relevantes de la ejecución, efectuar visitas y registros de las obras físicas.

Los siguientes son los insumos para desarrollar el seguimiento físico:

- **Análisis y elaboración de los informes de avance durante la ejecución y evaluación de los proyectos**

Los informes del progreso físico deben incluir el desarrollo de los avances en relación con las metas e indicadores del proyecto. El proceso de monitoreo de la ejecución se inicia con la solicitud de los reportes de avance a las entidades ejecutoras y se culmina con el análisis, el cual consiste en consolidar los in-

formas de la ejecución de las metas y en solicitar aclaraciones a los ejecutores en caso de ser necesario.

Estos informes se convierten en los insumos para realizar la planeación de recursos y soportes de los requerimientos de recursos financieros (desembolsos), establecer acciones correctivas respecto a las metas físicas planteadas y los tiempos establecidos y se constituyen en el soporte de las misiones de supervisión a los gerentes de los proyectos, a los entes de control y a otras dependencias del Distrito, la Nación y las entidades de banca multilateral.

- **Elaboración de la evaluación de medio término**

Esta evaluación se encuentra pactada dentro de los términos del contrato de préstamo y usualmente tiene como objetivo medir los logros alcanzados en la ejecución de los proyectos en la mitad del periodo de ejecución acordado. Dicha evaluación medirá el avance en la ejecución de las diferentes actividades, con énfasis en el cumplimiento de las metas relacionadas con los indicadores de impacto definidos por el proyecto. Este es un informe de gestión presentado en la mitad de la ejecución del proyecto con el fin de evaluar la debida ejecución y modificar algunos aspectos claves en caso de ser necesario e implementar las medidas necesarias.

- Elaboración de los informes de evaluación final

El componente de evaluación tiene por objeto determinar el logro de los resultados del

proyecto en el marco de los impactos generados sobre la población objetivo. La evaluación de impacto utiliza métodos estadísticos y econométricos en los que se intenta comparar la situación inicial con la final, con el fin de cuantificar los efectos atribuibles a la implementación del proyecto y, de esta forma, determinar los beneficios que el mismo genera. Uno de los aspectos fundamentales de esta aproximación consiste en el levantamiento de la línea base que captura en forma precisa la situación antes de iniciado el proyecto y que permite comparar dicha situación con la encontrada al finalizar el mismo.

- Reuniones de asistencia técnica a las entidades ejecutoras

Dentro del trabajo ejecutado es importante realizar reuniones de asistencia técnica durante la ejecución del proyecto. Los entes ejecutores serán los encargados de realizar la coordinación de las mismas e invitarán a los diferentes actores que forman parte de los proyectos. En las mismas se realizarán las aclaraciones que correspondan sobre la ejecución y el reporte de los avances, así como en relación con el cumplimiento de las metas. Eventualmente, la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones o el banco prestatario podrá asistir a las mismas, previa planeación de las entidades involucradas.

- Verificación en campo y registro fotográfico

Este es un registro que se realiza a partir de las visitas a las obras físicas para comprobar la debida ejecución de los proyectos, a partir del cual se implementan acciones de mejora. Este registro también puede complementarse con un archivo fotográfico el cual formará

parte de la biblioteca del mismo, como insumo fundamental en el momento de realizar la evaluación final.

- Definición de la periodicidad de los reportes

La frecuencia de los reportes se estipula en los manuales de operación, la cual es acordada entre el banco prestamista, los entes ejecutores y el prestatario de acuerdo con la complejidad del proyecto.

2.4.6.2 Seguimiento de las salvaguardas sociales y ambientales

El seguimiento a las salvaguardas se basan en el monitoreo a la ejecución de las salvaguardas sociales y ambientales del Banco Mundial⁶, las cuales se abordan desde el monitoreo de las salvaguardas de reasentamiento y evaluación ambiental específicamente. Estas, por tratarse de políticas que aluden a los efectos adversos más significativos y recurrentes ocasionados con las obras de desarrollo financiadas por la banca multilateral. La implementación de dichas salvaguardas se convierte en un aspecto fundamental para el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente en cada proyecto.

La entidad ejecutora del D.C. debe estudiar y medir el probable impacto ambiental de los proyectos, y definir las etapas que se deben seguir para reducir el posible daño físico, social y/o ambiental que pueda generar su desarrollo. En este sentido, el seguimiento técnico verifica el cumplimiento por parte de las entidades ejecutoras de estas salvaguardas.

⁶ Las salvaguardas descritas en este capítulo se circunscriben a los lineamientos en temas sociales y ambientales utilizados por el Banco Mundial, a los cuales se pliegan los otros organismos multilaterales como el BID y la CAF, debido a su alcance complejidad y campo de aplicación.



A continuación se presentan los aspectos generales de este seguimiento, tanto por la entidad ejecutora del D.C. como por parte el Banco. Adicionalmente, al final de la presente cartilla se relacionan las principales páginas de consulta del BM, en las cuales se encuentran en detalle todas las políticas operacionales, sus instrumentos de aplicación y se muestran ejemplos en diferentes países de la región.

¿Qué son las políticas de salvaguarda?

Las salvaguardas del Banco Mundial son un mecanismo estructurado para analizar los asuntos físicos, ambientales y sociales de los

proyectos y para identificar los posibles impactos que surgen con las obras de desarrollo financiadas por el BM y la forma de mitigarlos. Asimismo, establecen la manera de visualizar los problemas y disputas legales potenciales durante la ejecución y operación del proyecto. Estas representan un proceso en el que intervienen el prestatario (las entidades ejecutoras del D.C) y el banco prestamista.

¿Cuáles son los diferentes tipos de salvaguardas del Banco Mundial y cuándo se activan?

Las salvaguardas establecidas por el Banco Mundial son de dos tipos: sociales y ambientales. La primera categoría se refiere a reasentamientos involuntarios, impactos sobre pueblos indígenas o sobre el patrimonio cultural y físico. Se activan cuando se produce algún tipo de efecto adverso sobre los individuos, las familias y/o grupos humanos. Las salvaguardas ambientales comprenden impactos adversos al medio ambiente, sobre los hábitats naturales, la silvicultura, el control de plagas o la seguridad de presas. Se activan cuando alguno de éstos se ve adversamente impactado en el desarrollo de un proyecto financiado con recursos del crédito de la banca multilateral.

2.4.6.2.1 Salvaguarda de reasentamiento

La política de reasentamiento corresponde al conjunto de lineamientos e instrumentos utilizados para contrarrestar los impactos socioeconómicos y culturales negativos, tales como el desplazamiento involuntario catalogado como efecto adverso significativo, causados por los proyectos de desarrollo financiados con la banca multilateral.

Dichos lineamientos permiten gestionar el traslado de las familias afectadas a través de una gestión o acompañamiento por parte de la entidad ejecutora del D.C. con la finalidad de recuperar los niveles de vida anteriores al reasentamiento.

Esta salvaguarda se activa cuando se presenta alguno o algunos de los siguientes casos:

- Cuando se requiere algún predio o terreno o el uso del mismo se encuentra restringido, bien sea que haya traslado de familias o no. Si no se requiere predio alguno, no se implementa la política.
- Cuando el proyecto se encuentra en un parque o en un área legalmente protegida, y en desarrollo del mismo se restringe involuntariamente el acceso a la tierra para las personas que viven dentro o alrededor del perímetro intervenido.
- Cuando la tierra es del Estado y está sujeta a reclamaciones de ocupantes ilegales.

Objetivos de la salvaguarda de reasentamiento

- Evitar o minimizar, hasta donde sea posible, el desplazamiento involuntario.
- Ejecutar todas las actividades como programas de desarrollo sostenible, de tal manera que puedan proporcionarle a la comunidad impactada los suficientes recursos de inversión que los hagan partícipes de los beneficios del proyecto.
- Brindar asistencia a las personas desplazadas en sus esfuerzos para mejorar sus medios de subsistencia o al menos resar-

circles lo perdido antes de la eventualidad que activó la salvaguarda.

Instrumentos de la política de reasentamiento

Las siguientes son las herramientas que tanto el ejecutor como el prestatario, con la asesoría del Banco, deben desarrollar en la fase de evaluación del proyecto.

- **Marco de política de reasentamiento:** Si antes de la evaluación del proyecto no se ha identificado la totalidad de tierra necesaria para ejecutar las obras, se debe preparar un marco de política de reasentamiento. Es decir, si no se tiene conocimiento de la población que deberá desplazarse en el momento de la preparación del proyecto. En este marco se deben contemplar los impactos del reasentamiento, las medidas de mitigación, el marco institucional y jurídico.
- **Plan de reasentamiento:** Es un instrumento que busca apoyar a las personas en la preparación para el desplazamiento, el traslado y su reasentamiento, de tal manera que se

produzcan los menores impactos posibles y se contribuya a mejorar, o por lo menos restablecer, los ingresos y niveles de vida de la población desplazada.

En caso de identificar los impactos del reasentamiento, en la fase inicial del proyecto, el prestatario deberá presentar un Plan de Reasentamiento para ser evaluado y aprobado por el Banco.

Cuando la población impactada sea menos de 200, familias se elabora un Plan de Reasentamiento Abreviado.

Contenido del plan de reasentamiento

- Descripción del Proyecto.
- Identificación de los impactos.
- Formulación de los objetivos.
- Realización de estudios socioeconómicos.
- Elaboración del marco jurídico.
- Evaluación de la capacidad institucional de quienes diseñan el reasentamiento.
- Definir y elegir las personas que serán desplazadas.



- Valoración de pérdidas e indemnización de los afectados.
 - Describir los mecanismos para la indemnización
 - Establecer los procedimientos para la reubicación física
 - Evaluación de los impactos ambientales del reasentamiento y medidas de mitigación.
 - Participación de los reasentados y de las comunidades de acogida
 - Medidas para mitigar los impactos en las comunidades de acogida.
 - Procedimientos de reclamación.
 - Descripción del marco institucional para la ejecución del reasentamiento.
 - Descripción del calendario de ejecución.
 - Estimaciones de costos y presupuesto.
 - Elaboración de una propuesta de evaluación y seguimiento.
 - **Marco de procesos:** En el caso de restricciones de acceso a los parques legalmente reconocidos o áreas protegidas, el prestatario debe presentar un marco de procesos como una condición para la evaluación y aprobación del proyecto.
1. Evaluar las alternativas de diferentes proyectos y evitar, cuando sea posible, o reducir al mínimo el desplazamiento.
 2. Evaluar el marco jurídico del gobierno y los organismos de ejecución con miras a identificar las contradicciones entre las políticas del ejecutor y las del Banco.
 3. Discutir con los organismos responsables de las políticas de reasentamiento sobre los arreglos institucionales y las disposiciones legales y de consulta.
 4. Discutir cualquier asistencia técnica que requiera el prestatario.
 5. Durante las negociaciones del crédito el prestatario y el Banco se pondrán de acuerdo sobre el instrumento del reasentamiento y se asegurarán que el prestatario y cualquier organismo de ejecución cuentan con las herramientas necesarias para la preparación y aprobación del mismo.
 6. En caso de que el prestatario deba elaborar durante la preparación del proyecto un Marco de Reasentamiento, la obligación del equipo incluye la preparación de un plan para tal efecto durante la etapa de evaluación, previa a la ejecución de las obras.
 7. Monitorear los progresos en la preparación del Plan, los criterios propuestos para la elegibilidad de las personas a reasentar, la financiación, los riesgos de empobrecimiento de las poblaciones involucradas; así mismo el seguimiento y la evaluación del Plan.

Actividades básicas para la implementación y seguimiento de la salvaguarda de reasentamiento

Cuando un proyecto requiere reasentamiento, el TT (equipo de trabajo del BM) informa al prestatario de las disposiciones de la salvaguarda. En este caso, el equipo del banco prestatario hace lo siguiente:

Evaluar la naturaleza y magnitud del reasentamiento.

A su vez, el prestatario debe:

1. Llevar a cabo una evaluación preliminar, esto si la magnitud o la complejidad del reasentamiento es potencialmente significativo.
2. Presentar al Banco un plan de reasentamiento y/o marco de política que se ajuste a los requisitos de la salvaguarda.
3. Tramitar la consulta y aprobación del instrumento de reasentamiento en el país antes de la evaluación por parte del Banco. Publicar el marco o plan en un lugar accesible para los reasentados y los gobiernos locales.
4. Una vez que el prestatario transmite oficialmente el documento al Banco, los especialistas regionales de reasentamiento determinan si es adecuado y suministran las aclaraciones correspondientes para proseguir con la evaluación del proyecto.
5. La fase de evaluación finaliza cuando el prestatario transmite oficialmente al Banco el instrumento de reasentamiento debidamente ajustado a las políticas.

Actividades de seguimiento de reasentamiento

En el siguiente cuadro se señalan los aspectos clave que el prestatario debe tener en cuenta para monitorear el adecuado desarrollo del Proyecto.

| Aspectos del monitoreo | Preguntas y aspectos clave del monitoreo |
|---|--|
| Información de referencia exacta de los ingresos de las familias reasentadas y la restauración de niveles de ingresos anteriores a los desplazamientos | ¿Cuáles son las propuestas y medidas implementadas por el ente ejecutor y de seguimiento para restaurar los ingresos de las personas o familias afectadas? |
| | ¿Se conoce el nivel de vida de las personas afectadas y los niveles de ingresos están adecuadamente supervisados por las autoridades del proyecto? |
| | ¿Cuánto tiempo tomará el restablecimiento de los anteriores niveles de vida, y cuál es la sostenibilidad de las medidas adoptadas? |
| | ¿Cuál es la línea de base? |
| | Durante las misiones, el grupo de trabajo solicitará información actualizada del número de personas afectadas por la pérdida de tierras, la pérdida de la casa, o ambos. |
| | Cuando la base para la estimación de reasentamiento no está clara, el Banco solicitará al prestatario la explicación de cómo ha obtenido el número. |
| | Determinar los criterios elegibilidad para el reasentamiento. |
| El progreso físico de los trabajos de reubicación | ¿La programación del reasentamiento se lleva a cabo simultáneamente con la principal actividad que está causando el desplazamiento? |
| | La supervisión debe evaluar el cronograma del reasentamiento frente al calendario general del proyecto. |
| | Se requiere una adecuada planeación del reasentamiento en cuanto a la disposición de los sitios para tal efecto y la eficacia del mismo. |

| | |
|--|--|
| La compensación | Se debe tener una programación oportuna de la entrega de los beneficios prometidos. |
| | Se deben tener claros los criterios de compensación para los reubicados. |
| | Se deben prever las posibles dificultades legales para realizar una indemnización justa. |
| La capacidad de la institución para el reasentamiento y el seguimiento | Determinar la posición de la organización o de la unidad que implementa las actividades de reasentamiento dentro de la estructura global del proyecto. |
| | Evaluar la experiencia y habilidades del personal de reasentamiento. |
| | Examinar la eficacia de los mecanismos de coordinación de los diferentes organismos involucrados. |
| | Evaluar el papel desempeñado por las ONG y las organizaciones locales y, en su caso, indicar cómo se puede mejorar. |
| Los problemas específicos del proyecto | Las dificultades y problemas del reasentamiento que se identifican durante la misión de supervisión, se discuten con el prestatario, a fin de acordar acciones para la próximas misiones y ejecución del Plan de reasentamiento en consonancia con los acuerdos legales del Proyecto (marco de reasentamiento, plan de reasentamiento, contrato de préstamo, PAD, Manual de Operaciones) y directrices de la política del BM. |
| Presupuesto del reasentamiento | Se debe contar con un adecuado presupuesto de reasentamiento. |
| | Se deben tener en cuenta los gastos efectivos. |
| | Se debe tener programada la disponibilidad de recursos para el personal de campo. |
| | Se deben prever las posibles causas de sobrecostos o de déficit presupuestario. |
| Consulta con las personas afectadas | Los planes de reasentamiento suelen incluir mecanismos para resolución de quejas y controversias. Áreas de especial preocupación son los activos, la indemnización, la integración de los reasentados con los vecinos de acogida y la entrega oportuna de los beneficios prometidos. Las Misiones deben comprobar la existencia, la eficacia y la manera como se han implementado estos mecanismos de consulta a través de visitas y entrevistas con la comunidad. |
| Monitoreo | Se deben supervisar los sistemas de monitoreo del organismo ejecutor y la forma como podría ser mejorado, así como una revisión de la metodología utilizada para obtener los datos que recibe de los ejecutores y la forma como son procesados a través del organismo de ejecución, y cómo podría ser mejorado. |
| | Presentación de los informes detallados donde se incluyan los anteriores puntos, los cuales, una vez revisados por el Banco, pueden incluir las propuestas de asistencia técnica o de otra índole. |
| | Al finalizar el proyecto, el prestatario se compromete a realizar una evaluación a fin de determinar si los objetivos del instrumento de reasentamiento se han alcanzado. |

2.4.6.2.2 *Salvaguarda de evaluación ambiental*

Es el conjunto de medidas e instrumentos mediante los cuales se evalúan los riesgos potenciales de un proyecto sobre el medio ambiente y los impactos en su área de influencia. Así como la herramienta de planificación, diseño e implementación de un plan para minimizar y mitigar o compensar los impactos ambientales adversos.

Objetivos de la salvaguarda de evaluación ambiental

- Asegurar que los proyectos financiados por el Banco sean ambientalmente sanos y sostenibles.
- Informar a los ejecutores de los proyectos sobre los riesgos ambientales y la necesidad de asegurar el cumplimiento de las medidas de mitigación de los impactos adversos o para prevenir el incumplimiento de la política.

Instrumentos para desarrollar la política de evaluación ambiental

Estudio ambiental preliminar: A través de este estudio, el Banco clasifica el proyecto en una de las cuatro categorías establecidas para definir la magnitud de los efectos del proyecto sobre el medio ambiente y determina el grado apropiado de la evaluación ambiental. Dependiendo del tipo, localización, sensibilidad y escala del proyecto y la magnitud de los impactos.

Las categorías de evaluación ambiental definidas son las siguientes:

- **Categoría A** – con impactos ambientales potenciales significativos que son sensitivos, diversos y sin precedentes.

- **Categoría B** – impactos ambientales potenciales adversos pero que son localizados y reversibles en su mayoría; las medidas de mitigación ya existen o pueden ser diseñadas con mayor facilidad que para un proyecto categoría A.
- **Categoría C** – impactos mínimos o no adversos.
- **Categoría D** – involucra la inversión de fondos del Banco a través de intermediarios financieros en subproyectos que pudieran generar impactos ambientales adversos

Evaluación de impacto ambiental: Esta evaluación determina la magnitud de las repercusiones ambientales y sociales adversas con el objetivo de compensarlas o reducirlas a niveles aceptables.

Plan de gestión ambiental: Es la implementación del conjunto de medidas de mitigación, monitoreo e institucionales para eliminar los impactos ambientales y sociales adversos y compensarlos, o reducirlos a niveles aceptables.

Contenido del Plan de Gestión Ambiental

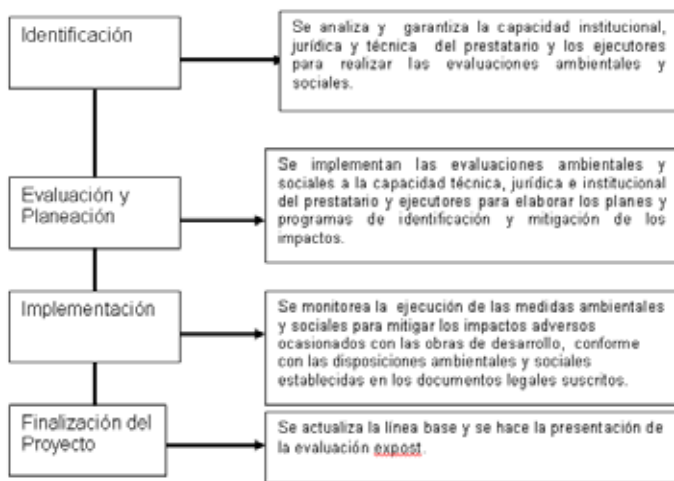
- Definición de los impactos ambientales.
- Descripción de los detalles técnicos de cada medida de mitigación, y los procedimientos para su implementación.
- Estimación de los impactos potenciales de estas medidas.
- Establecimiento de la vinculación de los planes de mitigación ambiental con los de reasentamiento involuntario, pueblos indígenas y de los bienes culturales.

- Estrategia de seguimiento y monitoreo que incluya información sobre los impactos, las medidas de mitigación, su eficacia y la posibilidad de establecer las medidas correctivas cuando sea necesario.
- Descripción del marco institucional donde se especifiquen los responsables de operar el plan y el monitoreo.
- Calendario de ejecución y la estimación de costos.

- Finalmente, el Plan de gestión ambiental debe integrar el diseño, ejecución y financiación en la planificación del proyecto.

Actividades de seguimiento según el ciclo del proyecto

En el siguiente diagrama se señalan los aspectos clave que el prestatario debe tener en cuenta para monitorear el adecuado desarrollo del proyecto.



2.4.7 Procedimientos de archivo

Los procedimientos de archivo de los proyectos financiados con recursos de la banca multilateral responden al planteamiento que se hace en la Ley General de Archivos de Colombia (Ley 594 de 2000), la cual establece que los procedimientos de archivo están contenidos en la Política de Gestión Documental, entendida como “El conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por

las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación”.

Dichos procedimientos deben responder a los principios de la gestión documental, los cuales se relacionan a continuación:

- Tener en cuenta la importancia que tienen los documentos de archivos.
- Buscar la racionalización y control de la producción documental.

- Hacer una reglamentación en cuanto al tipo de materiales y soportes de calidad que se empleen.
- Permitir la recuperación de información de una forma mucho más rápida, efectiva y exacta.
- Lograr que los archivos sean vistos dentro y fuera de la organización como verdaderas unidades de información.
- Guardar *backups* de la información

En el archivo deben reposar los documentos que den cuenta de cada una de las fases que conforman el ciclo del proyecto. En este sentido, también aparecerá cada uno de los hitos y las novedades en cada uno de los procedimientos de la fase de ejecución de los proyectos. Así mismo, se debe mantener copia de toda la información en medio magnético.

El archivo, además de facilitar la labor de los organismos de control, las auditorías y las diferentes misiones que se hagan sobre los proyectos, sirve de base para documentar el cum-

plimiento de las metas del proyecto, facilitar la toma de decisiones, divulgar los logros y resultados de los diferentes procesos del proyecto.

Los documentos del archivo deben estar organizados de acuerdo con la tabla de retención documental, por cada crédito, y dentro de cada uno de los créditos de la siguiente manera:

- Documentación legal
- Gestión administrativa
- Gestión financiera y contable
- Gestión social y ambiental
- Gestión de adquisiciones
- Ayudas de memoria de las misiones (técnicas y financieras)

Finalmente, las entidades ejecutoras deben remitir copia de los contratos suscritos en desarrollo de la ejecución de los créditos de banca multilateral, así como la información ya mencionada, relativa a los informes periódicos y a las justificaciones de desembolso.







3. PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

3.1. Importancia de la cooperación para Bogotá

La cooperación es una de las fuentes de consecución de recursos para financiación de proyectos del Plan de Desarrollo distrital, especialmente aquellos que tienen que ver con las prioridades de la ciudad y preferentes en las agendas de los organismos y agencias de cooperación.

La cooperación ha sido concebida tradicionalmente dentro del esquema del desarrollo de los pueblos. Sin embargo, en los últimos tres lustros, con la globalización y la descentralización, sus posibilidades se han multiplicado diversificando oferentes, formas, modalidades y actores.

En tal sentido, las fuentes tradicionales de cooperación internacional abarcan gobiernos, sus agencias de cooperación, los organismos multilaterales y regionales, en lo que se conoce como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Pero a estas fuentes se han sumado los gobiernos locales y regionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), las

fundaciones de la empresa privada y la propia empresa privada, en lo que corresponde a la cooperación descentralizada.

Institucionalización de la cooperación internacional en el Distrito Capital

Para la gestión de recursos de cooperación internacional, el Distrito Capital participa del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), que articula los diferentes actores políticos, técnicos y reguladores de la cooperación en el orden nacional y territorial.

Del SNCI participan la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que es la institución oficial que coordina la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable; el Ministerio de Relaciones Internacionales, a través de la Dirección de Cooperación Internacional; y las oficinas de cooperación internacional de entidades nacionales y territoriales. Asimismo, participan las ONG, los entes territoriales, las fuentes de cooperación oficiales y no gubernamentales, los organismos bilaterales y multilaterales y diferentes instituciones como gremios, sindicatos, universidades, cámaras de comercio.

La institucionalidad en el Distrito Capital se rige por el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006, que señala a la Secretaría General, la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación, como las entidades coordinadoras del tema en la ciudad.

El Decreto 163 de 2008 crea la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales DDRI en la Secretaría General, que asume la interlocución del Distrito Capital ante las instancias

nacionales del SNCI y coordina la política y la estrategia de cooperación de la ciudad.

A su vez, con el Decreto 499 de noviembre de 2009, se crea la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones (SBMO) dentro de la Dirección Distrital de Crédito Público (DDCP) de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH). Esta Subdirección recoge todas las funciones que en el tema de Banca Multilateral y Cooperación tiene la Secretaría Distrital de Hacienda, en el sentido de coordinar y hacer seguimiento a la ejecución de proyectos financiados con recursos de la banca multilateral y los organismos de cooperación en el Distrito Capital. También apoya la gestión distrital de recursos de cooperación y, por su cercanía funcional con las entidades de la banca multilateral, gestiona recursos de donaciones y cooperación no ligados a créditos, con esas entidades.

En tanto, la Dirección de Integración Regional Nacional e Internacional (DIRNI), de la Secretaría Distrital de Planeación, con la información del banco de proyectos completa el esquema distrital que apoya y coordina en las entidades distritales la gestión de recursos provenientes de la cooperación. Esta entidad, mediante su Sistema de Información de la Cooperación Internacional (SICO), se encarga de comunicar y mantener permanentemente actualizadas a las entidades y organismos del Distrito de las convocatorias, ofertas y recursos disponibles provenientes de los cooperantes. También apoya técnicamente a las entidades y organismos del Distrito en la formulación de proyectos para obtener recursos de la cooperación internacional.

Marco de la gestión de cooperación internacional

Toda gestión de recursos de cooperación deberá estar enmarcada en la “Estrategia de Cooperación Internacional de la República de Colombia 2007-2010”⁷ y en la “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá (ECI)”, de acuerdo con las líneas prioritarias establecidas por la nación y por el Distrito, según las necesidades más urgentes e importantes de la ciudad.

En la Estrategia país, las áreas prioritarias son:

1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
2. La lucha contra las drogas y el medio ambiente
3. Reconciliación y gobernabilidad

Mientras que en la ciudad hay unas áreas prioritarias señaladas por el Plan de Desarrollo y por la Estrategia de Cooperación de Bogotá (ECI), que son:

1. Desarrollo humano
2. Desarrollo institucional
3. Desarrollo productivo y generación de ingresos
4. Medio ambiente, hábitat y prevención de desastres

Y como líneas transversales, la ECI prevé:

1. Mujer y género
2. Ciencia, tecnología e innovación
3. Cultura

Todo proyecto de cooperación que se quiera presentar debe enmarcarse en esas líneas temáticas nacionales y distritales.

Modalidades de cooperación internacional

Las modalidades (o categorías) usadas por las fuentes o cooperantes para entregar cooperación son:

1. Cooperación técnica: Consiste en transferencia de técnicas, tecnologías, intercambio de experiencias y conocimiento entre países.
2. Cooperación financiera: Brinda acceso a capitales no reembolsables o condonación de deuda, para el financiamiento de proyectos de desarrollo. Es importante señalar aquí que dentro de la teoría de la cooperación internacional, la cooperación financiera incluye los créditos concesionales de la banca multilateral; sin embargo, en el Distrito Capital éstos recursos reembolsables son considerados como crédito público y para su negociación solamente está facultado el Alcalde Mayor y su Secretario de Hacienda, y solo pueden estructurarse a través de la Dirección Distrital de Crédito Público.
3. Cooperación técnica entre países en desarrollo: Cooperación técnica que se realiza entre países de similar grado de desarrollo. También se le conoce como cooperación “Sur-Sur” o Cooperación “Horizontal”.

⁷ Para el efecto, ver: (http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/estrategia_español.pdf)

4. Cooperación triangular: Cooperación entre dos países de similar grado de desarrollo relativo con el financiamiento o auspicio de un país de mayor grado de desarrollo o una organización multilateral, generalmente para transferir conocimientos o experiencias técnicas o tecnológicas.
5. Ayuda humanitaria y de emergencia: Se destina a los afectados por catástrofes humanas o naturales, con el fin de reducir los efectos de emergencias y satisfacer necesidades inmediatas. También se orienta al socorro, acompañamiento a las víctimas, prevención y mitigación de desastres naturales, epidemias, conflictos armados y guerras.
6. Ayuda alimentaria: Aporte de productos alimenticios para facilitar el autoabastecimiento y garantizar la ayuda alimentaria como proceso base del desarrollo de los pueblos.
7. Cooperación cultural: Incluye las actividades como entrega de equipos, donaciones de material, capacitación, intercambios en las áreas culturales.
8. Becas: Es la formación o capacitación ofrecida para contribuir al desarrollo técnico, tecnológico, científico, investigativo de estudiantes y funcionarios que contribuyan al desarrollo de los países.

El trámite para obtener recursos de cooperación varía teniendo en cuenta si se trata de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o si se trata de cooperación descentralizada.



3.2 Gestión de cooperación para fuentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es aquella que proviene de gobiernos, agencias gubernamentales y organismos multilaterales a través de la agencia estatal, que en el caso de Colombia es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social (www.accionsocial.gov.co).

Para obtener recursos provenientes de las fuentes oficiales, es necesario canalizar la solicitud a través de la DDRI de la Secretaría General, que es el único interlocutor distrital ante Acción Social. Las entidades que apoyan y facilitan esta gestión ante la Secretaría General, de acuerdo con el tipo de cooperación que se gestione, son la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Crédito Público (DDCP), y la Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Dirección de Integración Regional Nacional e Internacional (DIRNI).

El procedimiento esquemático se presenta a continuación:

1. Formulación de proyectos a partir de unas necesidades específicas, identificadas y contempladas en el Plan de Desarrollo y en la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá (ECI) y en la Estrategia país. Puede hacerse consulta previa solicitando apoyo en la Secretaría Distrital de Hacienda (en la DDCP) o a la Secretaría Distrital de Planeación (en la DIRNI).
2. Asesoría técnica en el ajuste de proyectos en la Secretaría General, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI).
3. Presentación del proyecto a la DDRI de la Secretaría General para su respectivo aval distrital.
4. Presentación del proyecto, a través de la DDRI, a Acción Social.
5. Gestión del proyecto en Acción Social, que tomará para su estudio un mes en promedio.
6. Acción Social, al dar su viabilidad sobre el proyecto, busca la fuente de cooperación internacional y lo negocia.
7. Estudio del proyecto por parte de la fuente de cooperación. De acuerdo con los procedimientos de cada fuente, el tiempo de su estudio puede durar hasta un año.
8. Firma del convenio por parte de los actores. Si el convenio tiene componente financiero cuyos recursos deban ingresar al presupuesto distrital, debe ser estudiado y firmado por la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Crédito Público (DDCP).
9. Ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto a cargo de la entidad ejecutora. Se deben presentar informes semestrales a Acción Social, a la DDRI Secretaría General y a la DDCP de la Secretaría Distrital de Hacienda, en caso de ser cooperación financiera.

NOTA: Si el proyecto que se presenta responde a una convocatoria realizada por alguna de las fuentes oficiales, el proyecto se debe presentar a la fuente respectiva a través de la gestión de la Secretaría Gene-

ral DDRI. Una vez obtenida la aprobación del cooperante, se debe solicitar la “No Objeción” de dicha cooperación a Acción Social, a través de la DDRI. Posteriormente se sigue el trámite normal de firma del convenio (Paso 8).

Este procedimiento, así como el Manual de Formulación de Proyectos pueden consultarse con mayor detalle en la “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá(ECI)” y en la página de Acción Social (<http://www.accion-social.gov.co/descargas/descargas.aspx>).

3.3 Gestión para fuentes de cooperación descentralizada

Uno de los fundamentos de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá (ECI) es el énfasis en la gestión de cooperación descentralizada. La cooperación descentralizada es la que se realiza entre gobiernos locales y territoriales, comunidades autónomas y organizaciones de la sociedad civil. La globalización y el fortalecimiento de los grupos de la sociedad civil, así como los conceptos de gobernabilidad y transparencia han hecho que los flujos de estas fuentes de cooperación se incrementen y se hagan atractivos, en especial cuando la AOD para los países de renta media (como Colombia) han disminuido en los últimos años.

En términos menos ortodoxos, se puede afirmar que la cooperación descentralizada, además de los gobiernos territoriales (como ciudades, redes de ciudades, estados, provincias, comunidades y regiones), abarca el universo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), compuestas por fundacio-

nes empresariales, empresas privadas, gremios, federaciones, asociaciones, iglesias, sindicatos, entre otras.

La obtención de recursos y cooperación técnica y cultural de la cooperación descentralizada se gestiona directamente con ese tipo de entidades, con el apoyo y acompañamiento de la Secretaría Distrital de Hacienda (en la DDCP) y la Secretaría Distrital de Planeación (en la DIRNI). Los proyectos deben contar con el aval de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) de la Secretaría General.

En su “Manual de Cooperación Internacional Descentralizada”⁸, la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín ACI (www.acimedellin.org) presenta un abanico de actores territoriales relevantes de la Unión Europea, Bélgica, España, Italia y Estados Unidos, a los que se puede acceder con la información contenida en el manual.

A su vez, Acción Social ofrece el “Manual de acceso a la cooperación internacional de fuentes no oficiales” (http://www.accion-social.gov.co/documentos/992_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperación_ONG.pdf), en donde además de poner a disposición de los gestores de cooperación un universo considerable de ONG y ESAL que ofrecen cooperación en el mundo, sugiere las siguientes formas de proceder para contactar este tipo de fuentes de cooperación:

1. Establecer una relación directa con la organización para acceder a su apoyo.

⁸ ALCALDÍA DE MEDELLÍN, Manual de cooperación descentralizada. Medellín: Agencia de Cooperación Internacional de Medellín, 2007.

2. Hacer contacto por medio de agencias de cooperación internacional públicas y privadas o embajadas, las cuales, en algunos casos, canalizan fondos o recursos para las ONG.
3. Hacer contacto por medio de la Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación de la Acción Social, entidad que se encarga de fomentar y articular las relaciones entre los diferentes actores.⁹

Además, a través de la Secretaría General (DDRI), la Secretaría Distrital de Hacienda (DDCP) y la Secretaría Distrital de Planeación (DIRNI) también se pueden indagar diferentes fuentes de cooperación descentralizada y apoyarse en la formulación de proyectos dirigidos a este tipo de fuentes.

Así mismo, la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) congrega buena parte de ONG nacionales y apoya e impulsa la gestión de recursos de cooperación proveniente de estas fuentes.

3.4 Ingreso de recursos de cooperación al presupuesto distrital

Una vez firmado un convenio de cooperación financiera no reembolsable, se debe proceder a adelantar su operatividad y a ejecutarlo.

El primer paso es determinar si efectivamente los montos de capital son susceptibles de entrar al presupuesto distrital. En el siguiente

acápite se señalarán los casos en que, a pesar de que una cooperación sea financiera, no necesariamente tienen que ingresar sus recursos al presupuesto del Distrito. En el último acápite se abordarán los procedimientos posibles para el ingreso de los recursos de la cooperación al presupuesto distrital.

3.4.1 Cuándo no es necesario que los recursos entren al presupuesto distrital

Los recursos de una cooperación financiera no reembolsable no necesitan entrar al presupuesto distrital cuando:

Se trate de una cooperación técnica no reembolsable. Esto es, cuando el cooperante contrate directamente bienes o servicios y los done como objeto(s) o producto(s) de la cooperación. En este caso, no es necesario que los recursos ingresen al presupuesto distrital por cuanto es el mismo cooperante el que paga dichos bienes o servicios. Sin embargo, sí debe contabilizarse el ingreso en especie, registrando la cuenta del activo, costo o gasto que corresponda y la contrapartida del asiento contable afecta el Patrimonio en la cuenta Superávit Donado, la cual se acredita con el valor de la donación en especie. Para el efecto de registro contable se recomienda consultar los conceptos emitidos por la Dirección Distrital de Contabilidad sobre el tema.

Se ejecute a través de una organización no gubernamental ONG o una entidad sin ánimo de lucro ESAL. Muchos gobiernos o agencias de cooperación o, incluso, ONG internacionales ejecutan el convenio de co-

⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Manual de acceso a la cooperación internacional de fuentes no oficiales. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007.

operación firmados con la ciudad a través de una entidad no gubernamental que garantiza la ejecución de un proyecto, lo cual le facilita al cooperante el seguimiento físico y presupuestal en la ejecución del proyecto.

3.4.2 Cuándo sí y cómo pueden entrar los recursos al presupuesto distrital

Cuando se trate de una cooperación financiera no reembolsable para la realización de un proyecto específico, cuya ejecución la realice una entidad distrital, debe adelantarse el procedimiento del ingreso de dichos recursos al presupuesto distrital, siguiendo los requisitos y procedimientos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital Decreto 714 de 1996. En este caso, pueden presentarse dos situaciones:

1. Ingreso de recursos durante la programación presupuestal de la siguiente vigencia: Cuando los recursos de un convenio de cooperación se deban incorporar al Presupuesto Distrital pero se prevé que no se van a ejecutar durante la vigencia actual, se pueden incluir durante el proceso de programación presupuestal para la siguiente vigencia, teniendo como soporte el convenio donde conste que esos recursos efectivamente entrarán al presupuesto para la siguiente vigencia. Posteriormente, en la siguiente vigencia, se consignarán los recursos en una cuenta específica en pesos de la Tesorería Distrital, la cual hará los giros respectivos de acuerdo con la programación de pagos que le ordene la entidad ejecutora del convenio, con sus respectivos soportes.
2. Incorporación de recursos al presupuesto distrital mediante adición presupuestal por Decreto Distrital: Cuando ingresan recursos que se ejecutarán en la misma vigencia, se debe efectuar una adición presupuestal por Decreto Distrital. Para ello se surten los siguientes pasos:
 1. Solicitud a la Dirección Distrital de Tesorería DDT para la apertura de una cuenta específica en pesos, adjuntando copia del respectivo convenio de cooperación firmado por las partes.
 2. La DDT certifica la apertura de la cuenta específica y el cooperante efectúa el desembolso en dicha cuenta.
 3. La DDT certifica el ingreso de los recursos de la cooperación a través de un acta de legalización.
 4. La Oficina de Planeación de la entidad ejecutora expide concepto de viabilidad del proyecto de acuerdo con los siguientes aspectos: i) concordancia del proyecto con el Plan de Desarrollo; ii) las competencias de la entidad para desarrollar el proyecto; iii) la coherencia de la solución que se plantea en el proyecto para afectar positivamente la problemática que lo generó; iv) concepto favorable de la Secretaría General Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDR) de la Alcaldía General, de acuerdo con el concepto de Acción Social y con el cumplimiento de las prioridades establecidas en la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá (ECI).
 5. La entidad ejecutora envía solicitud a la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda para

realizar la adición presupuestal. Para tal efecto, se deben anexar los siguientes documentos: justificación legal, económica y financiera en donde se establecen los objetivos del proyecto, sus metas, componentes, beneficiarios y esquema de ejecución del proyecto; presupuesto ajustado; copia del contrato de donación o del convenio de cooperación; actualización de metas y productos en el sistema de Presupuesto Orientado a Resultados en los Productos, Metas y Resultados (PMR) a cargo de la entidad y siguiendo los demás requisitos que para tal efecto establezca la Dirección Distrital de Presupuesto.

6. La Dirección Distrital de Presupuesto elabora el proyecto de decreto a través del cual se ordena adicionar el presupuesto anual de rentas e ingresos del Distrito Capital para la vigencia actual en la suma autorizada y con cargo al rubro Gastos – Inversión Directa.
7. El Secretario Distrital de Hacienda firma la solicitud para que el Alcalde Mayor firme el decreto respectivo.
8. Envío a la Secretaría General.
9. Firma del Alcalde.

3.5 Acerca de la naturaleza jurídica de las donaciones¹⁰

Toda donación **es un contrato** en el que una de las partes se obliga a dar en forma gratuita

¹⁰ El presente aparte resume el documento preparado por la Secretaría General en 2006 llamado: "Informe sobre adición presupuestal para Donaciones" (no se tienen más referentes) y actualizado por la Secretaría Distrital de Hacienda (Dirección de Presupuesto y Oficina de Banca Multilateral y Cooperación). El documento completo, que tiene la incidencia presupuestal y contable de las donaciones puede consultarse en la Dirección Distrital de Crédito Público, Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones.

e irrevocable una cosa a la otra parte, sin que ésta se obligue a retribuirle de alguna manera otro bien o servicio como contraprestación a su voluntad de dar.

La donación es definida por el artículo 1443 del Código Civil como "... *el acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta*".

Las características principales de este contrato son: Gratuidad, ser principal, nominado e irrevocable, solemne cuando recae sobre inmuebles o sobre muebles de determinada cuantía, unilateral y de excepción. Implica la oferta de gratuidad hecha por el donante y la aceptación expresa del donatario. Se requiere para transferir el dominio, la tradición de lo donado.

3.5.1 Normatividad aplicable

En cuanto se refiere a la normatividad aplicable, se analizarán dos puntos significativos; en primer lugar, el contrato de donación en el marco de la ley 80 de 1993 y la competencia para suscribirlos;

En el marco de la Ley 80 de 1993 se determina en el artículo 2 literal a) cuáles son las entidades estatales objeto de aplicación de la misma, incluyendo al Distrito Capital.

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007: "Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales

entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento...” Y el citado artículo 13 ordena que las entidades cobijadas dentro de la ley 80 de 1993, cuando celebren contratos se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en materias particularmente reguladas por ella.

Para efectos de celebración de **contratos de donación**, el párrafo 1º del artículo 14 de la ley en mención, establece que en estos contratos **se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales** al derecho común.

Bajo estos razonamientos legales, el contrato de donación no incluirá las cláusulas excepcionales de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad, consagrados en el numeral 2 del artículo 14. **En este orden de ideas, el contrato debe celebrarse bajo las disposiciones pertinentes del Código Civil.**

Por su parte, el párrafo 3º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 indica que “En todo proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”

Ahora bien, en cuanto a la competencia, dentro de las funciones asignadas al Alcal-

de Mayor de Bogotá, en el artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, se encuentra:

“15. Adjudicar y celebrar los contratos de la administración central, de conformidad con la ley y los acuerdos del Concejo. Tales facultades podrán ser delegadas en los Secretarios y jefes de departamento administrativo.”

Por su parte el Decreto 854 de 2001, en el cual se delegan funciones del Alcalde Mayor y se precisan atribuciones propias de algunos empleados de la administración Distrital, en su artículo 60 consagra:

“Las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, como entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto. Estas facultades están en cabeza de los Secretarios de despacho, Directores de Departamento y Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.

Estas competencias podrán ser delegadas en funcionarios de nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.”

Mediante este Decreto se dispuso expresamente en los Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos y Director de la Unidad

Ejecutiva de Servicios Públicos, la atribución propia de contratar, sin hacer distinción en la clase de contrato.

En conclusión, y teniendo en cuenta la derogación expresa del Decreto 258 de 2001

por el Decreto 854, es preciso señalar **que los titulares de las dependencias del nivel central podrán celebrar los contratos de donación sujetos a las disposiciones del Código Civil, Ley 80 de 1993, Resoluciones Distritales 989 de 1995 y 001 de 2001.**

FUENTES CONSULTADAS

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010. Bogotá, 2007.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Manual de Acceso a la Cooperación Internacional. Bogotá, 2007.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Manual de acceso a la cooperación internacional de fuentes no oficiales. Bogotá, 2007.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia. Bogotá, 2007.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia. Bogotá, 2007.

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI. Presidencia de la República. Indicaciones para la presentación de proyectos de cooperación internacional. Bogotá, 2000.

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI. Presidencia de la República. Guía para el manejo de recursos de cooperación internacional. Bogotá, 2000.

Alcaldía de Medellín. Manual de Cooperación Descentralizada. Medellín: Agencia de Cooperación Internacional de Medellín, 2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Finanzas sanas y sostenibles para la equidad y el desarrollo, 2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 545 de diciembre de 2006 (Por el cual se adopta la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones).

Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Decreto 499 de noviembre 12 de 2009 (Por el cual se reestructura la Secretaría Distrital de Hacienda).

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Decreto 163 de 11 de junio de 2008 (Creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Secretaría General).

Alcaldía Mayor de Bogotá, Estrategia de Cooperación Internacional del Distrito ECI, 2007.

Banco Mundial. Normas de Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, 2006.

Banco Mundial. Normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, 2006.

Cifuentes Cruz, Carlos Alberto. La Cooperación Internacional en Bogotá D.C. (1995-2006). Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda. Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, 2007.

Concejo de Bogotá D. C., Acuerdo 257 de 30 de noviembre de 2006 (reforma estructura orgánica del Distrito Capital).

Concejo de Bogotá D.C., Acuerdo 349 de 23 de diciembre de 2008 (Política de Cooperación Internacional del Distrito Capital).

www.iadb.org Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Guía para el uso de prestatarios, febrero de 2007.

www.iadb.org Modelo de Plan de Adquisiciones.

www.iadb.org Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Políticas y Procedimientos del BID.

www.worldbank.org Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF. Normas selección y contratación de consultores por prestatarios del BIRF, mayo de 2004 - versión revisada en octubre de 2006.

www.worldbank.org Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF. Normas para la adquisición de bienes u obras del BIRF, mayo de 2004.