

MEMORIAS

Gobierno eficiente, bienestar para la gente

Ministro de Hacienda y Crédito Público
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

2014-2015



MINHACIENDA

MEMORIAS

Gobierno eficiente, bienestar para la gente

Ministro de Hacienda y Crédito Público
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

2014-2015



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mauricio Cárdenas Santamaría
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Carolina Soto Losada
VICEMINISTRA GENERAL

Andrés Escobar Arango
VICEMINISTRO TÉCNICO

Claudia Isabel González Sánchez
SECRETARIA GENERAL

Fernando Jiménez Rodríguez
DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO
NACIONAL

Ana Milena López
DIRECTORA GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO
Y DEL TESORO NACIONAL

Andrés Mauricio Velasco
DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Ana Lucía Villa Arcila
DIRECTORA GENERAL DE APOYO FISCAL

Jaime Eduardo Cardona Rivadeneira
DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF)

David Marcell Salamanca Rojas
DIRECTOR GENERAL

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Santiago Rojas Arroyo
DIRECTOR

FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)

Clemente del Valle Borráez
PRESIDENTE

FONDO ADAPTACIÓN

Germán Arce Zapata
GERENTE GENERAL

ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS)

Cristina Arango Olaya
PRESIDENTA

Edición y redacción

Carolina Soto Losada
Lina Osorio Copete
Viceministerio General-Ministerio de Hacienda y Crédito
Público

Unidad de Proyección Normativa de Estudios de Regulación
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Financiera de Desarrollo Nacional
Fondo Adaptación
Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de
Suerte y Azar

Edición

Septiembre 2015
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Derechos exclusivos de publicación y distribución

Distribución

Dirección General del Presupuesto Público Nacional
© Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Hecho el depósito que establece la Ley 44 de 1993

Diseño e Impresión

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

Hecho en Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público -
Dirección General del Presupuesto Público Nacional
atencion_usuario@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

ISSN 2382-3372

Contenido

INTRODUCCIÓN	
COLOMBIA: Ajuste gradual y ordenado al nuevo contexto económico	6
A. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	11
B. LOGROS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	18
1. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)	26
1.1 Visión de largo plazo	26
1.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	29
1.3 Riesgos y desafíos enfrentados	48
2. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL (DGCPTN)	51
2.1 Visión de largo plazo	51
2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	52
2.3 Riesgos y desafíos enfrentados	105
3. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (DGRESS)	107
3.1 Visión de largo plazo	107
3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	108
3.3 Riesgos y desafíos enfrentados	123
4. DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL (DGPPN)	126
4.1 Visión de largo plazo	126

4.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	127
4.3	Riesgos y desafíos enfrentados	164
5	DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL (DAF)	170
5.1	Visión de largo plazo	170
5.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	170
5.3	Riesgos y desafíos enfrentados	198
6	SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)	202
6.1	Visión de largo plazo	202
6.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	203
6.3	Riesgos y desafíos enfrentados	216
7	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	219
7.1	Visión de largo plazo	219
7.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	221
7.3	Riesgos y desafíos enfrentados	235
8	FONDO ADAPTACIÓN	238
8.1	Visión de largo plazo	238
8.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	239
8.3	Riesgos y desafíos enfrentados	254
9	ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS)	256
9.1	Visión de largo plazo	256
9.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	256
9.3	Riesgos y desafíos enfrentados	264

10	UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF)	266
10.1	Visión de largo plazo	266
10.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	267
10.3	Riesgos y desafíos enfrentados	286
11	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)	289
11.1	Visión de largo plazo	289
11.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	291
11.3	Riesgos y desafíos enfrentados	296
12	ANEXO: PRINCIPALES LEYES APROBADAS	302

Introducción

COLOMBIA: Ajuste gradual y ordenado al nuevo contexto económico

La dinámica de crecimiento de la economía colombiana ha mostrado robustez frente a choques externos, en gran parte debido a la efectividad de la política contracíclica implementada por el Gobierno desde 2010. Como resultado, en 2014 el PIB creció 4,6%, siendo el mayor crecimiento real de la región y el séptimo más alto a nivel global dentro del conjunto de países monitoreados por *The Economist*. Adicionalmente, este crecimiento se ha visto reflejado en tasas de desempleo históricamente bajas, así como en importantes reducciones en los niveles de pobreza y pobreza extrema.

Sin embargo, el mercado mundial del crudo ha sufrido profundas transformaciones en los últimos años, como consecuencia de tres factores principales. El primero de ellos ha sido el importante aumento en la producción petrolera de Estados Unidos, que de acuerdo con la U.S. *Energy Information Administration*, pasó de 8,3 millones de barriles diarios en promedio en 2005 a 9,7 millones en 2010 y cerró en 14,0 millones en 2014. En 2013, Estados Unidos se convirtió en el principal productor de crudo del planeta y en 2014 representó el 15% de la producción mundial. En segundo lugar, el crecimiento de la economía mundial ha estado por debajo de lo esperado, situación que ha repercutido en un menor dinamismo de la demanda de energéticos. Finalmente, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha decidido no utilizar, por ahora, su capacidad reguladora en materia de producción para alterar esta nueva coyuntura de mayor abundancia relativa de crudo.

Como consecuencia de estos factores, el último año ha visto cambios considerables en los precios del petróleo, así como en las perspectivas sobre su evolución futura. El precio del Brent, la referencia relevante para los crudos colombianos, pasó de estar consistentemente por encima de los USD 100 por barril durante el primer semestre de 2014, y alcanzar incluso USD 114,8 en la segunda mitad de junio 2014, a USD

48,8 a finales de enero de este año. Desde entonces, si bien se ha recuperado y en la actualidad se encuentra alrededor de USD 60, el Brent ha sufrido una caída en su cotización cercana al 40%. Los mercados de futuros apuntan a que la recuperación de precios continuará hasta llevar el Brent a USD 75,5 por barril hacia el año 2020, lo que significa que, en el mediano plazo, los barriles de crudo que venda el país habrán perdido por lo menos 25% de su valor en dólares.

Colombia tiene una economía que no es altamente dependiente del crudo: la extracción de petróleo y gas representa el 7,1% del PIB. Sin embargo, la situación macroeconómica en general, y fiscal en particular, es sensible a variaciones considerables en el precio de los hidrocarburos. En efecto, al cierre de 2014 las exportaciones de crudo representaron 52,8% de las exportaciones totales del país; por su parte, la inversión extranjera directa (IED) que llegó al sector de hidrocarburos explicó el 30,1% del total de IED el año pasado. En términos de ingresos para el Gobierno nacional, las rentas asociadas con los hidrocarburos derivadas de los pagos de impuesto de renta y CREE que hacen las empresas del sector, y los dividendos que paga Ecopetrol a la Nación han representado en promedio el 17% del total de sus ingresos durante los últimos tres años.

Dadas las magnitudes presentadas, una caída permanente de los precios del petróleo genera múltiples efectos: en términos de balanza de pagos, un deterioro temporal del déficit en la cuenta corriente y una reducción temporal en el superávit de la cuenta de capital; en términos de crecimiento, efectos negativos tanto de corto plazo (cíclicos) como de largo plazo (crecimiento potencial), consecuencia de una afectación de la senda de crecimiento esperado del ingreso nacional; en términos fiscales, un deterioro estructural de los ingresos asociados con el petróleo.

Dicho lo anterior, la economía colombiana cuenta con múltiples herramientas para hacer frente a esta compleja coyuntura. En el frente externo, el régimen de tipo de cambio flexible permite encajar el choque petrolero y amortiguar sus efectos, generando condiciones de mayor competitividad para que sectores como el industrial, el agropecuario y el turismo exporten más, y los productores nacionales puedan competir en condiciones más favorables con las importaciones.

En términos de inversión extranjera directa, es importante mencionar dos elementos. El primero es que la base de inversionistas interesados en invertir directamente en Colombia se ha diversificado, en la medida en que la IED dirigida al sector petrolero en 2014 disminuyó 17,8 pp respecto al 47,9% que llegó al sector en 2010; por otra parte, como consecuencia de la devaluación, los activos denominados en pesos se han abaratado en dólares, mejorando su atractivo para los inversionistas extranjeros. Finalmente, es importante anotar que el FMI renovó la línea de crédito contingente (FCL, por sus siglas en inglés), cuyo papel es operar como un seguro en casos de estrés adicional en el frente de balanza de pagos.

Si bien la depreciación se traslada a través de diferentes canales a los precios domésticos y afecta la inflación, la credibilidad de la política monetaria se ha mantenido intacta, en la medida en que las expectativas de inflación del mercado se mantienen ancladas alrededor de 3% en el horizonte relevante de política. La solidez del marco dentro del cual actúa el Banco de la República está mostrando una vez más sus virtudes en una coyuntura en la que la inflación ha mostrado incrementos temporales por factores principalmente de oferta.

Otro factor que da un parte de tranquilidad para enfrentar el choque petrolero y sortear la transición de la economía a un crecimiento impulsado por sectores que están encontrando nuevas ventajas para competir internacionalmente es la solidez del sistema financiero. Al igual que durante la turbulencia internacional de 2008 y 2009, en la coyuntura actual el sistema financiero ha dado claras señales de robustez. La cartera vencida se encuentra en niveles bajos, los niveles de provisión son los adecuados, la exposición cambiaria en las hojas de balance de las entidades de crédito no constituye factor de preocupación y la cartera de créditos de los bancos locales a las empresas del sector petrolero es reducida. En ese sentido, es posible

afirmar que la capacidad del sistema financiero para continuar apalancando el proceso de desarrollo del país no se ha visto mermada en las actuales circunstancias.

Es entonces en el frente fiscal donde están quizás los principales retos derivados del cambio, en principio estructural, que han sufrido los precios del petróleo. La pérdida de ingresos fiscales asociados con los hidrocarburos, las necesidades de mantener y profundizar los avances sociales y en materia de infraestructura, y el compromiso de cumplir con las metas estipuladas en la regla fiscal, que a mediano plazo convergerán a déficit estructurales no mayores a 1% del PIB, constituyen sin duda una tarea compleja que tomará varios años, pero que es realizable y debe hacerse ordenadamente.

Precisamente para enfrentar eventualidades como las que estamos viviendo es que el país ha construido en los últimos quince años un andamiaje institucional completo, transparente y exigente, pero ante todo lo suficientemente flexible para que la política fiscal sea sostenible pero que no juegue a la vez un papel inconvenientemente procíclico. Los parámetros fundamentales para la elaboración de las proyecciones contenidas en este documento, como la senda futura de crecimiento potencial del PIB y la evolución de los precios de largo plazo del petróleo que deben ser usados en las estimaciones fiscales del Gobierno nacional y del proyecto de Presupuesto General de la Nación que deberá ser llevado al Congreso antes de terminar el mes de julio, fueron discutidos con, y entregados finalmente por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal que creó la Ley 1473 de 2011. La regla fiscal mostrará durante este y los próximos años las bondades de su diseño, permitiéndole al Gobierno Nacional acomodarse gradualmente a la nueva realidad de precios del petróleo, sin generar ajustes que exacerben la fase descendente del ciclo económico en el que estamos entrando.

Este proceso de ajuste consulta nuestras posibilidades en materia de financiamiento, exige compromisos importantes en materia de control de gastos de funcionamiento e inversión, más allá de los que ya se hicieron a finales de 2014 y para la presentación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, y requerirá de un esfuerzo en materia de ingresos, el cual consta de tres etapas. La primera se llevó a cabo en la reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República a finales de 2014,

por medio de la cual este año ya se está pudiendo recaudar 0,5% del PIB adicional en ingresos que compensan parcialmente la caída del recaudo proveniente del sector minero-energético. La segunda, que va desde este año hasta 2019, exigirá redobladados esfuerzos en materia de gestión por parte de una DIAN más moderna y eficiente, que además deberá arrojar resultados contundentes en materia de control de la evasión. La tercera, a llevarse a cabo de 2020 en adelante, necesitará de ingresos adicionales, producto de una hoja de ruta que entregará al Gobierno, antes de terminar este año, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria que creó la Ley 1739 de 2014. Dicha hoja de ruta está en construcción, pero la Comisión ya fue clara, en el primer informe que por intermedio del Ministerio de Hacienda entregó a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, que la tributación a las empresas ha llegado a un tope.

Finalmente, el Gobierno ha considerado que, respetando cabalmente las restricciones que impone el cumplimiento de las metas de la regla fiscal, es necesario un paquete de medidas para apuntalar el crecimiento, organizadas sectorialmente y presentadas en conjunto, el 28 de mayo pasado, como el Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo - PIPE 2.0, cuyas características se presentan más adelante en este documento. Este plan busca orientar recursos públicos durante éste y los próximos años hacia programas con efecto multiplicador en materia de crecimiento económico y empleo, en frentes como vivienda, educación, industria, comercio y turismo, y minas y energía. No constituye gasto contracíclico en los términos que contempla la regla fiscal, el cual sólo se permite en circunstancias de desaceleración que actualmente no experimenta la economía colombiana, pero se considera necesario para mejorar la calidad y el impacto de la inversión pública.

En suma, la economía colombiana no va a ser una víctima pasiva del impacto de la caída, que se anticipa estructural, en los precios del petróleo. Cuenta con un marco de política económica adecuado y coherente, capaz de encausar al país en una senda de ajuste gradual a la nueva realidad que el entorno externo impone.

Teniendo en cuenta este contexto, el Gobierno que empezó el 7 de agosto de 2014 ha decidido concentrar sus esfuerzos en el logro de tres objetivos fundamentales para el desarrollo de Colombia: Paz, Equidad y Educación. La economía de mercado y estabilidad macroeconómica juegan un rol decisivo en el logro de dichas metas,

por lo cual el Plan Nacional de Desarrollo estableció cinco lineamientos de política económica: Crecimiento con inclusión social, Responsabilidad fiscal, Crecimiento liderado por sectores específicos, Ajuste gradual y de mercado a los desbalances externos, y Estabilidad del sistema financiero.

El resto de la presente introducción elabora sobre estos lineamientos de política y cómo se han materializado en importantes logros para el país. En las otras 12 secciones del documento de Memorias de Hacienda se destacan la gestión conjunta de las áreas técnicas del MHCP y algunas de sus entidades adscritas. El primer capítulo presenta la gestión de la Dirección General de Política Macroeconómica. El segundo, expone las tareas realizadas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. En el tercer capítulo, se presenta la gestión de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. El cuarto presenta la gestión de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional. El quinto capítulo contiene la gestión de la Dirección General de Apoyo Fiscal. En el sexto se analizan los resultados del Sistema General de Regalías. Además se incluyeron cinco entidades del sector en estas Memorias de Hacienda: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Fondo Adaptación, Coljuegos, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). Por último, se incluye el anexo de las principales leyes tramitadas por el Ministerio de Hacienda ante el Congreso de la República durante 2014 y 2015.

A. Lineamientos de Política Económica

Crecimiento con inclusión social

Las políticas del gobierno, encaminadas a promover la generación de empleo, y más específicamente, de empleo formal, permitieron que el buen dinamismo de la economía en 2014 se transmitiera a todos los colombianos. Esto se reflejó en un mejoramiento de los indicadores del mercado laboral y en general, de los indicadores sociales. La reducción en el desempleo, el crecimiento del empleo asalariado y el aumento del empleo formal permitieron que entre 2010 y 2014 salieran de la pobreza 4,4 millones de personas y 2,6 millones de la pobreza extrema, contribuyendo con

ello a la generación de una nueva clase media, con mejores ingresos y acceso a los beneficios propios del empleo formal.

El Gobierno está trabajando activamente para que el mercado laboral mantenga este dinamismo, y para que el crecimiento siga siendo inclusivo para todos los colombianos, según lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Crecimiento liderado por sectores específicos

La nueva realidad en los precios del petróleo constituye un nuevo escenario donde algunos sectores se verán favorecidos por la nueva coyuntura, mientras que otros deberán cambiar sus estrategias. Esta situación no se constituye como un obstáculo para el crecimiento, sino como una oportunidad para que otros sectores transables de la economía asuman el liderazgo que durante la última década estuvo en manos del sector minero-energético.

Los sectores productivos llamados a asumir ese rol son la industria manufacturera, la agricultura y los servicios de turismo y afines, que puedan beneficiarse de un peso depreciado, de la recuperación en el crecimiento de economías desarrolladas, en especial Estados Unidos, y también de la creciente integración comercial de Colombia con el Mundo a través de tratados comerciales e iniciativas regionales como la Alianza del Pacífico.

Se espera que las exportaciones de productos transables no petroleros se vean favorecidas con este escenario de mayor competitividad frente a los pares internacionales. Tal es el caso de la industria manufacturera, que ya ha empezado a evidenciar signos de recuperación (descontando el efecto por el cierre de la Refinería de Cartagena) y de los productos agrícolas. La recuperación de los Estados Unidos contribuirá fortaleciendo la demanda externa. Por su parte, los diferentes tratados de libre comercio firmados en los últimos años se constituyen como nuevas oportunidades para que los productos colombianos diferentes al petróleo se puedan posicionar en estos mercados. De esta manera, se proyecta que las exportaciones de bienes no mineros-energéticos comiencen a remplazar a las tradicionales en los próximos años.

Por su parte, los servicios turísticos y hoteleros también se verán favorecidos por el nuevo contexto de la tasa de cambio, convirtiéndose en otro de los sectores llamados a tomar el liderazgo para el crecimiento de la actividad económica nacional.

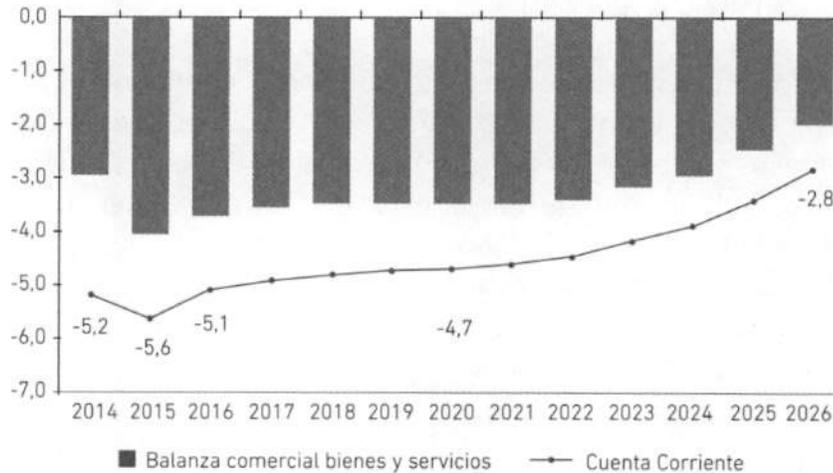
En este contexto, el éxito de la economía colombiana dependerá en gran medida de qué tan rápido podemos hacer la transición desde los sectores minero-energéticos hacia aquellos sectores transables no petroleros. Por este motivo, el Gobierno nacional ha asumido el reto de apoyar estos sectores para que puedan aprovechar las oportunidades, a través de mayores exportaciones y una sustitución de los productos importados. Con un adecuado acompañamiento del Estado, reforzando las señales de mercado, se asegurará una transición fluida a una economía menos dependiente de los productos primarios.

Ajuste gradual y de mercado a los desbalances externos

En 2014, el déficit en la balanza comercial de bienes jugó un papel importante en la determinación del déficit de la cuenta corriente y 2015 no será la excepción. En el nuevo contexto económico internacional, enmarcado en la recuperación de la economía de Estados Unidos, una mayor oferta mundial de petróleo y, por ende, una caída persistente en los precios, los pronósticos de las exportaciones tradicionales se ven fuertemente afectados, principalmente por una caída en el valor de las ventas externas de petróleo y sus derivados.

Son dos los canales que permitirán compensar parcialmente la caída en las exportaciones tradicionales y liberar presión de la cuenta corriente: (i) un aumento en las exportaciones no tradicionales, resultado plausible dada la recuperación de Estados Unidos, principal socio comercial de Colombia, la competitividad ganada por la depreciación real de la tasa de cambio y la implementación de políticas que buscan promover y diversificar las exportaciones no minero-energéticas en el corto y mediano plazo; y (ii) una disminución en las importaciones totales, dada la depreciación de la tasa de cambio que se espera desestime la demanda por bienes externos en el mediano plazo (Gráfico A.1).

Gráfico A.1 Proyección balance cuenta corriente y comercial de bienes y servicios no factoriales (% del PIB)



Fuente: Banco de la República y cálculos DGPM-MHCP

En un contexto de desaceleración económica, el sector privado liderará el crecimiento de la demanda interna en el contexto de las Asociaciones-Público-Privadas (APPs) y las obras de infraestructura de cuarta generación (4G). La fuente de financiación seguirá siendo la inversión extranjera directa complementada por la inversión de portafolio y el endeudamiento externo.

A mediano plazo, con un sector público superavitario, y una cuenta corriente ajustándose a un mayor ritmo, el sector privado estabilizará su balance, aunque seguirá liderando el crecimiento de la inversión con financiamiento externo. La reducción en la demanda pública será contrarrestada por el sector privado, que si bien seguirá invirtiendo a tasas similares a las de años anteriores, destinará parte de su ahorro a prepago de deuda, desmejorando con ello su balance. El principal resultado de lo anterior es la reducción de la necesidad de flujos de financiamiento externo, lo que se traduce en una menor presión sobre la cuenta corriente, que a partir de 2025 reducirá su déficit a una mayor velocidad, acercándose a sus niveles sostenibles de largo plazo.

De acuerdo con lo expuesto, si bien se anticipa una desaceleración para la economía, Colombia tendrá la capacidad de mantener y mejorar el nivel de inversión de 2014 y 2015 (29,5% del PIB), que se ubicaría alrededor de 33,6% en promedio para 2016-2026, muy superior al promedio de 2004-2013 (24,1%) alcanzando una tasa de inversión cercana al 38% del PIB al cierre del período en cuestión.

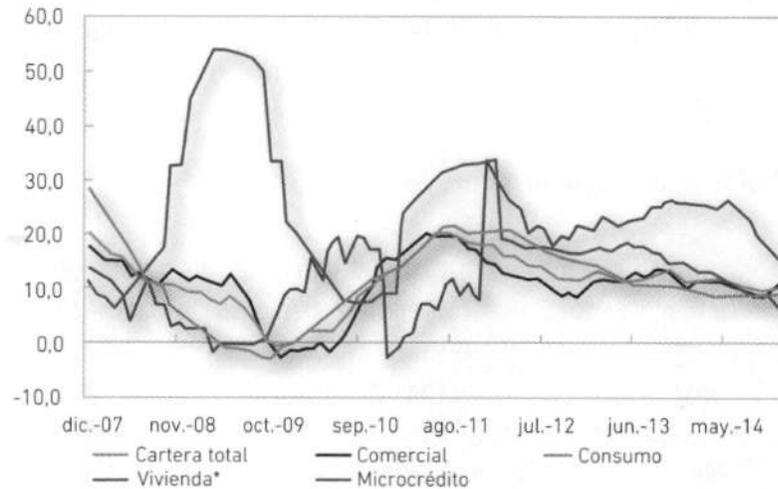
Estabilidad del sistema financiero

Los sólidos fundamentales macroeconómicos y la disciplina fiscal enmarcada en el cumplimiento de la regla fiscal contribuyeron a generar un ambiente propicio para las actividades de intermediación y administración de portafolios. Particularmente, para 2014 el comportamiento positivo de los mercados financieros se explica por el aumento en la ponderación de Colombia en los índices de bonos de países emergentes de JP Morgan. La cartera de los establecimientos de crédito (EC) creció 11,2% en términos reales. Las carteras de vivienda y microcrédito se desaceleraron, mostrando crecimientos de 14,3% y 5,6%, respectivamente, desde 25,7% y 15,1% en 2013 (Gráfico A.2). El saldo total de la cartera se ubicó en \$324,8 billones (42,9% del PIB), aumentando 3,3 pp respecto al cierre de 2013.

El indicador de calidad (IC)¹ para la cartera total y por modalidades de crédito se mantuvo relativamente estable respecto al cierre de 2013. La cartera de microcrédito sufrió un deterioro en el segundo semestre de 2014 y cerró el año en 11,94%, 1,14 pp más frente al valor observado al finalizar 2013 (Gráfico A- 3, panel A). Por su parte, el cubrimiento de la cartera (medido como la razón entre las provisiones y la cartera riesgosa) paso de 69.1% en 2013 a 67.9% al finalizar 2014, como consecuencia de un mayor crecimiento anual en la cartera riesgosa pasando de 14,0% en 2013 a 15,2% en 2014. Vale la pena resaltar, que el indicador de la cartera de microcrédito continua reduciéndose (63,9 Vs 55,3%), a medida que se deteriora su IC (Gráfico A.3, panel B).

¹ Cartera Vencida/Cartera Total.

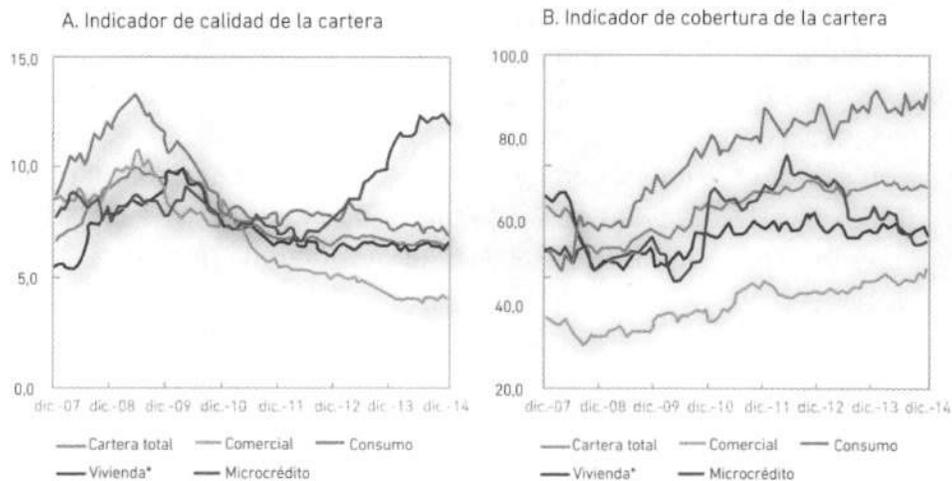
Gráfico A.2 Crecimiento real de la cartera*
(Porcentaje)



*Incluye leasing excepto en el caso de la cartera de vivienda.

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico A.3 Indicadores de Calidad y Cubrimiento de cartera riesgosa



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos DGPM-MHCP.

En cuanto a la rentabilidad de los establecimientos de crédito (medida por el ROA), el 2014 finalizó con un ROA de 1,95%, acercándose de nuevo al valor promedio de los últimos tres años (2,0%), luego de haber caído a niveles de 1,72% en 2013. El incremento se explica por la valorización de los títulos de deuda pública, tras los anuncios del rebalanceo en los índices de emergentes de JP Morgan. La relación de solvencia para estos establecimientos también mejoró respecto a 2013, cerrando el año en 15,6%, por encima del mínimo regulatorio (9%), pero por debajo del promedio observado en los tres últimos años (16,1%).

Al cierre de 2014, la inversión extranjera de portafolio alcanzó un nivel de USD 12.436 millones, marcando máximos históricos con una variación anual de 165%. El mercado de TES se caracterizó por una fuerte demanda extranjera, pasando de una participación del total del stock de este activo de 7% (\$10,4 b) a 19,7% (\$28,4 b), generando un aumento considerable en los precios durante el segundo y tercer trimestre del año.

En el mediano plazo, esta misma solidez del sistema financiero le permitirá al Gobierno continuar avanzando en la consolidación de las metas sociales. El ejemplo más claro es el de la profundización e inclusión financiera en donde se han alcanzado importantes logros. Según el Informe Trimestral de Inclusión Financiera publicado por Asobancaria, el Indicador de bancarización ya alcanza el 72,5% al cierre de 2014, lo que implica que 23,3 millones de personas cuentan con al menos un producto financiero.

En este tipo de instrumentos el Gobierno nacional reconoce una oportunidad para cerrar brechas de ingresos y superar así los problemas de desigualdad. En las bases del PND 2014-2018 se han determinado cinco líneas de acción para tal fin: (i) mantener la dinámica de apertura de cuentas de ahorro; (ii) disminuir los actuales niveles de inactividad de las cuentas utilizando depósitos electrónicos y servicios móviles; (iii) avanzar en la interoperabilidad entre corresponsales bancarios; (iv) impulsar los desembolsos de microcrédito entre población no bancarizada incluyendo el sector rural; y, (v) estudiar los elementos regulatorios necesarios para aumentar la oferta de servicios de aseguramiento y de microseguros a través de medios no tradicionales.

En suma, el Gobierno nacional continuará realizando esfuerzos para mejorar la profundización del acceso a productos y servicios financieros e incentivar el uso de estos

productos y servicios, con un especial énfasis en el sector rural, no sólo como un objetivo de estabilidad macroeconómica, sino como un instrumento que contribuye a cerrar brechas en el ámbito social.

B. Logros de la Política Económica

El año 2014 cosecha todos los frutos de la política económica durante el primer gobierno del Presidente Juan Manuel Santos. Los importantes esfuerzos en materia de estabilidad económica y sostenibilidad fiscal se vieron reflejados en indicadores macroeconómicos sanos, en un crecimiento líder a nivel mundial, con un mejoramiento de la calidad del empleo de la mano de la disminución del desempleo, una asignación del presupuesto de acuerdo con las prioridades sociales del gobierno, y la continuación del cierre de brechas entre regiones. En esta sección se mencionan los resultados de política económica más importantes alcanzados durante el último cuatrienio.

Crecimiento líder en la región

El crecimiento de la economía colombiana ha mostrado resistencia frente a los ciclos externos. La política contracíclica implementada por el Gobierno desde 2010 ha sido efectiva en materia de crecimiento económico. El PIB creció 4,6% en 2014, lo que representa el mayor crecimiento real de la región y el séptimo más alto a nivel global dentro del conjunto de países monitoreados por *The Economist*.

El crecimiento de 4,6% en 2014 estuvo sustentado en la expansión de la demanda interna, que creció 6,3% anual, por encima del crecimiento alcanzado en 2013 (5,1%) y superior al promedio de los últimos diez años (5,7%). La demanda interna del sector público creció 8,0% respecto a 2013, mientras que la demanda privada se incrementó a una tasa de 6,0% anual.

Durante el primer trimestre de 2015 el desempeño de la economía colombiana continuó mostrando resistencia frente a los choques externos. El crecimiento de 2,8% para este periodo es destacable teniendo en cuenta que nos estamos comparando con un primer trimestre de 2014 donde la economía había mostrado una variación

anual de 6,5%, la más alta para este trimestre en los últimos 7 años. Adicionalmente, este resultado ubica a Colombia como la economía de mayor crecimiento dentro de las seis más grandes de la región y como la segunda con mayores perspectivas de crecimiento para el año 2015, a pesar de la nueva realidad en los precios del petróleo.

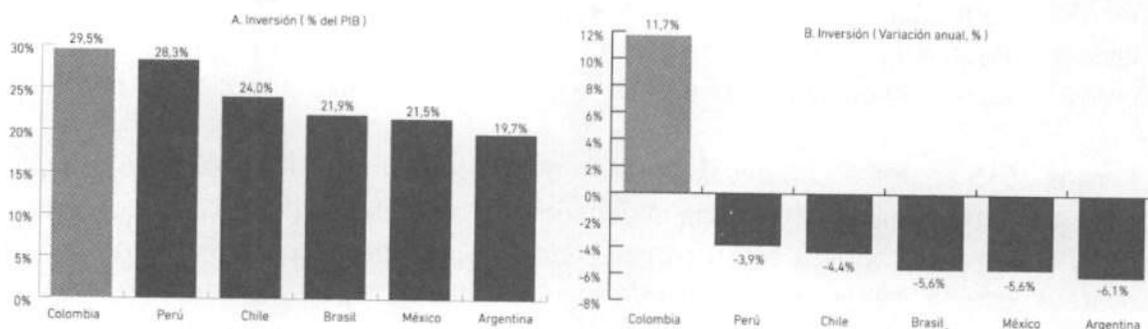
Para el 2015 se prevé una desaceleración del crecimiento del PIB real a 3,6%, explicada por un menor dinamismo de la demanda interna, dada la reducción del consumo y la inversión pública como consecuencia del compromiso del gobierno con la sostenibilidad fiscal, en un entorno de menores ingresos petroleros esperados por el gobierno. Estos efectos se verán reflejados en el ingreso de los hogares, desacelerando así el consumo privado, lo que también contribuye a explicar en parte el menor crecimiento.

Tasas de inversión históricamente altas

La dinámica de la economía estuvo especialmente estimulada por la inversión, que en 2014 no solo alcanzó el máximo histórico de 29,5% del PIB, superior en casi 2 pp al registro de 2013, sino que además la tasa de inversión del país fue la más alta de la región. Adicionalmente, en 2014 la inversión aumentó su tasa de crecimiento real a 11,7%, 6 pp por encima del crecimiento de 2013 (5,6%), como resultado de tasas de inversión pública y privada excepcionalmente altas (10,2% y 19,3% del PIB, respectivamente), que han sido incentivadas por los recursos de regalías, la ejecución de las entidades territoriales y de la inversión de las entidades de carácter nacional, a través de mecanismos como las Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) y el PIPE, cuyo objetivo central es promover el desarrollo y la productividad colombiana, a través de mejoras en la infraestructura del país (Gráfico A.4).

Para el primer trimestre de 2015, la tasa de inversión alcanzó nuevamente un máximo histórico de 30,7%, 1,2 pp más que el registro del primer trimestre de 2014. Este resultado obedece principalmente al impulso por parte del sector de la construcción, particularmente al dinamismo de las obras civiles. Adicionalmente, la formación bruta de capital mostró un crecimiento de 7,2%, convirtiéndose en el crecimiento más alto para el grupo de países de LAC6 y manteniendo el liderazgo en términos de tasa de inversión dentro de este grupo de países.

■ Gráfico A.4 Inversión, comparativo LAC6, 2014



Fuente: DANE. Institutos de Estadística de cada país. Cálculos MHCP.

Tasas de desempleo históricamente bajas

Durante 2014 se registró una tasa de desempleo promedio de 9,1% para el total nacional, la más baja desde que los datos son comparables. En 2015, la tasa de desempleo viene alcanzando mínimos históricos para el mes correspondiente, tanto para el total nacional como para las 13 áreas, ubicándose en 9,4% y 10,2%, respectivamente, para el trimestre móvil que finalizó en mayo. Cabe destacar que estos resultados se dan en un contexto de oferta laboral creciente (la tasa global de participación fue de 64,4% a nivel nacional y de 67,9% en las 13 áreas, las máximas para el trimestre móvil febrero-abril) y máximos en las tasas de ocupación (58,3% y 61%).

Mayor empleo de calidad

En el mes de abril de 2015 se completaron 40 meses consecutivos de reducción anual en la tasa de informalidad bajo el criterio de seguridad social y 29 meses bajo el criterio de tamaño de empresa. Bajo el criterio de seguridad social, la tasa de informalidad se ubica en 52,7% para las trece áreas y, bajo el criterio del tamaño de la empresa, en 48,3%. Para el total nacional, la tasa de informalidad registró un valor de 65,2%, la más baja de 2015.

Reducción de la pobreza

Se han alcanzado importantes metas en términos de reducción de la pobreza. Entre 2010 y 2014 han salido de la pobreza 4,4 millones de colombianos, con lo cual se logró un descenso en la incidencia de pobreza de 37,2% a 28,5% en el 2014. En el mismo periodo, 2,6 millones de colombianos salieron de la pobreza extrema con lo cual, al cierre de 2014, la incidencia de pobreza extrema se situó en 8,1% (12,3% en 2010).

Sostenibilidad fiscal

La Ley 1473 de 2011 impuso sobre el balance estructural metas puntuales de déficit para los años 2014, 2018 y 2022 equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB, respectivamente. Adicionalmente, el artículo 5° estipula que este indicador debe observar una senda decreciente. En conclusión, el déficit estructural reportado para 2014 debería cumplir dos condiciones: ser inferior al de 2013 y representar, como máximo, 2,3% del PIB de 2014.

Al cierre de 2014 el déficit estructural se redujo dos centésimas de PIB con respecto al nivel observado en 2013, 2,32%, cumpliendo así la meta puntual de 2,30% estipulada en la ley de Regla Fiscal, el balance total se ubicó en 2,43% del PIB siendo, en consecuencia, el balance cíclico equivalente a -0,13% del PIB (\$950 mm).

El cumplimiento de las metas fiscales ha sido posible gracias al importante aumento del recaudo tributario, pasando de \$65 billones en 2010 a \$108,3 billones al cierre de 2014, lo que significa un crecimiento de 66,6%. Este aumento ha estado explicado fundamentalmente por avances importantes en materia de política tributaria, a través de la implementación de tres reformas legales, y de diversas medidas como la reglamentación de las normas internacionales de información financiera para efectos tributarios, convenios internacionales para evitar la doble imposición, de intercambio de información tributaria y de información aduanera, encaminadas tanto a incrementar los ingresos tributarios, como a simplificar el sistema impositivo, hacerlo más progresivo y mejorar la eficiencia en el recaudo. Este factor ha jugado a favor de la reducción del déficit, la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Menores costos de financiamiento

El pasado 21 de enero, Colombia emitió con éxito en los mercados de capitales internacionales USD 1.500 millones a 30 años con un costo de financiamiento de 5,00%, siendo este el cupón más bajo jamás alcanzado por la República en la parte larga de la curva. Esta transacción contó además, con la mayor demanda en la historia para el plazo de 30 años, que superó USD 5.000 millones de dólares en órdenes y contó la participación de 224 inversionistas de Estados Unidos, Europa, Latinoamérica y Asia. Posteriormente, se realizó una reapertura de este mismo título en el mes de marzo por USD 1.000 millones, el cual tuvo una sobredemanda de 3,9 veces, lo cual muestra los buenos resultados de la reapertura. Finalmente, el pasado lunes 23 de marzo el Gobierno culminó con éxito el financiamiento de su plan financiero para 2015, al colocar en el mercado una emisión por USD 1.000 millones a una tasa inferior a la del 21 de enero, con lo cual se consolida la confianza creciente de los mercados en nuestra economía, pese al contexto no favorable de precios del petróleo a la baja.

Grado de inversión estable

En 2011, después de once años de espera, el país recuperó su grado de inversión por parte de las calificadoras internacionales. Durante 2013, Standard & Poor's, Dominion Bond Rating Service y Fitch Ratings, tres de las agencias calificadoras más importantes del mundo, subieron la calificación de riesgo de Colombia de BBB- a BBB.

Desde 2002 la calificación de riesgo soberano ha presentado una mejora continua al pasar de BB a BBB entre 2002 y 2014, para todas las agencias calificadoras de riesgo. Gracias a ello el costo de financiamiento ha venido también reduciéndose. Desde 2010 hasta la fecha la tasa de rendimiento real promedio de los títulos de deuda pública colombiana se ha venido reduciendo; en particular para un bono de diez años la tasa de interés real disminuyó en 316 puntos básicos, al pasar de 5,50% en 2010 a 2,34% observado a cierre de marzo de 2015.

Adicionalmente, en 2014, el reconocido banco de inversión JPMorgan destacó a Colombia como un destino atractivo para la inversión, con el rebalanceo en sus índices de deuda soberana para mercados emergentes. El aumento en la partici-

pación de Colombia en uno de sus índices de deuda soberana pasando del 3,3% en marzo al 7,6% al cierre de 2014 reafirmando la confianza de los inversionistas extranjeros en el país.

Asignar el presupuesto de acuerdo con las prioridades sociales del Gobierno

Fruto de un buen diseño de la política fiscal, se ha logrado que a pesar de estar en medio de un escenario con menores ingresos fiscales, la programación del monto y composición del Presupuesto General de la Nación sirvan al propósito del Gobierno nacional de apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, atendiendo los lineamientos del Presidente de la República de construir una sociedad más justa, moderna y solidaria. Con este propósito, junto con la reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República a finales de 2014, se han aprobado medidas sobre austeridad y recorte en gastos no esenciales del presupuesto, y se ha evitado en lo posible sacrificar aquellas apropiaciones que tienen un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.

Con igual propósito, se le ha abierto espacio a la participación de la inversión privada en múltiples sectores, mediante el mecanismo de las APPs, que antes eran atendidos preferencialmente por el sector público. Asimismo, con el Plan de Fomento a la Productividad y el Empleo, en su segunda versión (Pipe 2.0), se realizarán inversiones por \$16,8 billones. Este programa, en el marco de una política de responsabilidad fiscal, contempla medidas de inversión pública en infraestructura educativa, vías por obra pública, fomento agropecuario, vivienda rural y urbana, y regalías. Lo mismo que medidas sectoriales en industria y comercio, turismo y minero-energético. De esta manera, los recursos públicos podrán invertirse más eficientemente en aquellos sectores en donde el país los requiera, para que sean más efectivos en la generación de crecimiento y empleo y en la reducción de las desigualdades sociales.

Cierre de brechas entre regiones

En el frente territorial, el Gobierno ha promovido el cierre de brechas entre regiones. En esta línea y con el liderazgo de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) se ha

logrado afianzar la sostenibilidad fiscal de las regiones, teniendo en cuenta que disminuir las disparidades de desarrollo entre regiones demanda la existencia de finanzas territoriales saludables.

Desde esta óptica, en materia de descentralización fiscal se han efectuado asesorías a las entidades territoriales para fortalecer su gestión fiscal y financiera y se les ha brindado apoyo y asistencia técnica en los programas de saneamiento fiscal. Como resultado de esta labor, en 2014 los departamentos y ciudades capitales conservaron sus finanzas equilibradas, con un superávit fiscal de 0,25% del PIB, incluyendo el SGR. Adicionalmente, en 2014 el recaudo tributario territorial llegó a \$23,1 billones; cifra que representa un crecimiento nominal de 11,5% frente a 2013. El aumento del recaudo tributario, al igual que los mayores ingresos provenientes del SGP, el SGR, y la disponibilidad de caja de años anteriores permitieron el aumento de la inversión regional y local en el primer trimestre de 2015.

Por otra parte, con la actualización del cálculo actuarial del pasivo pensional para todas las entidades territoriales del nivel central y del sector educación, 689 entidades territoriales han alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional. Esto los habilita para retirar los excedentes de recursos acumulados en el fondo y destinarlos a inversión o al pago de mesadas pensionales, de acuerdo con la fuente de la que provengan. Por este concepto, entre junio de 2014 a mayo de 2015 se han devuelto excedentes por \$0,9 billones a las entidades territoriales.

Adicionalmente, el Sistema General de Regalías (SGR) se ha consolidado como uno de los instrumentos de asignación de recursos más importante para las regiones. Por este motivo, el MHCP ha agilizado los giros de recursos, cumpliendo con el plazo de diez días del mes siguiente a su recaudo. Como resultado, entre julio de 2014 y junio 2015, el MHCP llevó a cabo el giro oportuno de un total de \$7,1 billones a los fondos y beneficiarios del SGR. El principal sector de inversión de los proyectos aprobados es el de infraestructura de transporte (45% de los recursos aprobados), seguido por la inversión en educación (13% de los recursos aprobados).

Por su parte, el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), a junio de 2015 acumuló un ahorro por USD2.836 millones. Estos recursos son la herramienta de ahorro de largo plazo del SGR, con el fin de generar ahorro para épocas de escasez. Muestra de

esto es que en diciembre de 2014 el Congreso de la República autorizó el desahorro de \$354 mm del saldo del FAE al 31 de diciembre de 2014, para aquellas entidades beneficiarias de asignaciones directas cuya apropiación presupuestal para el periodo 2015-2016 hubiera disminuido un 30% o más respecto a lo asignado en el presupuesto del bienio anterior.

Clima favorable para hacer negocios

En el informe del Doing Business 2015 del Banco Mundial, Colombia avanzó del puesto 53 (que ocupaba en el informe de 2014) al 34 del ranking agregado entre 189 economías, ocupando el primer lugar en Latinoamérica. La mejora en el ranking agregado se dio por un mejor desempeño en los indicadores de Registro de propiedades y Obtención de crédito, pasando del puesto 54 al 42 en el primero y del 55 al 2 en el segundo. En cuanto a la medida agregada de distancia a la frontera, Colombia avanzó de 68,0 pp en 2014 a 72,3 pp en 2015, siendo el país de Latinoamérica que más se acercó al mejor rendimiento (100 pp).

1. Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)

1.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) tiene como objetivo misional la coordinación de la política macroeconómica y fiscal del país. En este sentido, su visión de largo plazo se enmarca dentro de este mismo objetivo y se rige, para este periodo de Gobierno, por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018. Las bases del plan delimitan la estrategia macroeconómica y fiscal de mediano plazo mediante el planteamiento de 5 lineamientos de política económica: Crecimiento con inclusión social, Responsabilidad fiscal, Crecimiento liderado por sectores específicos, Ajuste gradual y de mercado a los desbalances externos, y Estabilidad del sistema financiero.

Ahora bien, el Marco Fiscal de Mediano Plazo es el documento que consigna la estrategia fiscal, así como el escenario macroeconómico consistente con esta estrategia durante los próximos diez años. En este sentido, la DGPM es la encargada de liderar la construcción del mismo, dejando explícitos los objetivos específicos que garantizan la sostenibilidad fiscal del país, así como la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. En consecuencia, la visión de largo plazo de la DGPM se compone de dos elementos principales: el escenario macroeconómico y la estrategia fiscal de mediano plazo. Estos dos elementos se conjugan en una sola estrategia de política económica que se ha denominado "El círculo virtuoso".

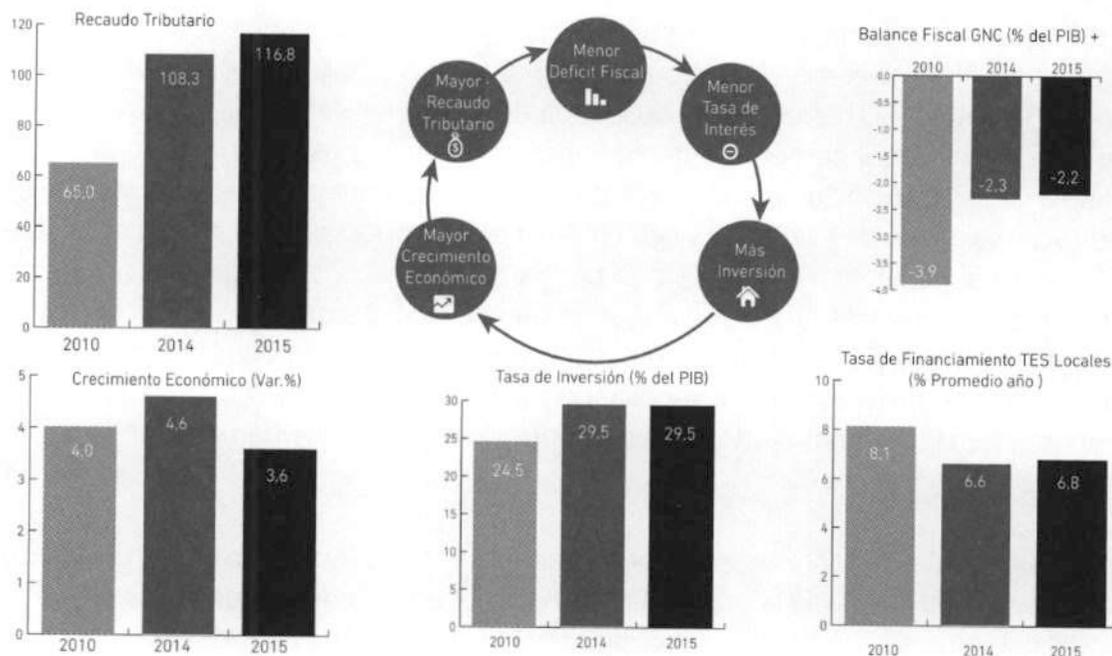
El círculo virtuoso

El principio rector del círculo virtuoso responde a una estrategia que busca mantener y garantizar altos niveles de inversión, como motor de crecimiento y desarrollo para el país. La estrategia comienza con la búsqueda de un menor déficit fiscal. Tal reducción genera credibilidad y confianza internacional, y se traduce así en menores tasas de interés. La consecución de menores tasas de endeudamiento permite financiar niveles cada vez más altos de inversión, y se convierte en mayores tasas de crecimiento económico. Finalmente, este mejor estado de la economía se ve reflejado en hogares y empresas con mayores ingresos y mejor calidad de vida, permitiendo así un aumento del recaudo tributario, lo que a su vez permite continuar reduciendo el déficit fiscal. Tal formulación de política no es novedosa. De hecho, ese ha sido el norte de la política económica en los últimos 4 años y se ha traducido en cifras que demuestran la efectividad de esta estrategia (Gráfico 1.1).

Ahora bien, es importante destacar que la adopción de la Regla Fiscal institucionalizó este propósito y fortaleció la posición fiscal neta del GNC. El déficit total para este sector del gobierno se ha reducido significativamente desde 2010 y por diseño normativo debe continuar con su senda decreciente hasta alcanzar 1% del PIB, o menos, en 2022. Como consecuencia, las necesidades de financiamiento se han reducido, mejorando así la percepción de riesgo del Gobierno, lo que beneficia a los demás sectores de la economía con una reducción de las tasas de interés.

Como es natural una baja tasa de interés facilita la inversión y promueve la expansión del aparato productivo. En la práctica el país ha observado una reducción del déficit y la tasa de interés, a la vez que un incremento sostenido en la tasa de inversión como porcentaje del PIB. Así, el costo promedio del financiamiento en TES se contrajo 150 puntos básicos, pasando de 8,1% en 2010 a 6,6% en 2014, mientras que la inversión se elevó de 24,5% del PIB a 29,5% del PIB, la más alta de la historia, durante el mismo periodo.

Gráfico 1.1. Círculo virtuoso



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyectado MHCP + Déficit estructural.

El aumento de la inversión ha favorecido el crecimiento económico y el recaudo tributario se ha casi que duplicado en el periodo considerado, pasando de \$65 billones en 2010 a \$108,3 billones al cierre de 2014, lo que significa un crecimiento de 66,6%, crecimiento satisfactorio incluso en términos nominales. El aumento de la inversión, el crecimiento y el recaudo juegan a favor de la reducción del déficit, la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Todos estos resultados a su vez retroalimentan positivamente la estrategia y favorecen la inversión y el crecimiento en el inmediato futuro, convirtiendo este principio rector en un espiral ascendente de mejora en las condiciones económicas y la sostenibilidad fiscal.

Para 2015 se espera que, a pesar de la desaceleración de la economía, que debe crecer 3,6% según la meta puntual proyectada por el Gobierno, el balance estructural se reduzca en otra décima del PIB, abaratando el crédito, manteniendo una tasa de inversión superior a 29% del PIB y permitiendo un recaudo tributario estimado en \$116,8 billones. Estas expectativas no desconocen impactos ocasionados por la caída

de los precios del petróleo y la reducción de la meta de crecimiento. Por el contrario, se basan en las propiedades de la Regla Fiscal, que permite descontar del balance total los efectos cíclicos, garantizando así el cumplimiento de la meta de balance estructural y acotando el tamaño y duración del ciclo. Esto hace creíbles a las proyecciones fiscales de mediano plazo y ancla las expectativas de déficit, evitando una subida de las tasas de interés que trabe el círculo virtuoso, marco de la estrategia.

En el mediano plazo, el resultado esperado de la aplicación de esta estrategia se verá reflejado en una senda de déficit estructural en línea con las metas de Regla Fiscal, alcanzando el 1% del PIB hacia 2022. Adicionalmente, este objetivo es consistente con una senda de crecimiento potencial alrededor del 4,3% (definida por el Subcomité de Expertos de PIB potencial).

1.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Las tareas y logros de la DGPM durante la vigencia 2014-2015 deben leerse enmarcados en un contexto internacional redefinido por la caída de los precios internacionales del petróleo. La fuerte contracción de los precios de la principal materia prima de exportación para el país representa una nueva realidad frente a la cual la economía colombiana deberá ajustarse de manera estructural.

No obstante, es necesario reconocer que nuestra economía ya mostró resiliencia frente a este choque gracias al buen manejo de la política macroeconómica que se ha venido fortaleciendo en las últimas décadas y que los organismos internacionales reconocen. En consecuencia, el país alcanzó un crecimiento de 4,6% durante 2014 consolidándose como líder en crecimiento dentro de las seis economías más grandes de América Latina. Más aún, el resultado de 2,8% para el crecimiento durante el primer trimestre de 2015, a pesar de mostrar una desaceleración con respecto al ritmo de 2014, es una cifra destacable en el nuevo contexto de precios del petróleo e incluso permite que Colombia mantenga el liderazgo en términos de crecimiento dentro del mismo grupo de países. Adicionalmente, el crecimiento proyectado para 2015 que se ubica en 3,6%, aunque menor al de 2014, nos mantendrá muy por encima del crecimiento esperado para la región (0,9%).

En este sentido, a pesar de que el choque efectivamente ha tenido y tendrá impactos de corto y mediano plazo sobre la economía colombiana, es de esperar que los fundamentales macroeconómicos permanezcan sólidos, permitiendo que la economía se adapte lentamente a estos cambios, siempre con el acompañamiento de una política fiscal consistente con esta transición, sustentada en la institucionalidad de la Regla Fiscal como compromiso inquebrantable.

En esta sección se explica en detalle el nuevo contexto macroeconómico internacional. Luego se exponen los resultados y logros en términos de crecimiento económico y empleo observados en 2014 y se muestran las proyecciones para 2015, así como el ajuste que se espera del sector externo. Finalmente, se presenta el resultado para el balance fiscal durante la vigencia 2014 y el balance esperado para 2015, construido sobre el nuevo escenario macroeconómico en concordancia con el nuevo contexto internacional.

1.2.1 Contexto macroeconómico internacional

Entre junio y diciembre de 2014 los precios internacionales del petróleo disminuyeron más de 50% debido al exceso de oferta mundial de crudo. Después de haber alcanzado un máximo de USD 115 (Brent) y USD 107 (WTI) por barril en junio de 2014, los precios fueron presionados a la baja por el aumento en la producción de petróleo de esquisto en Estados Unidos, la desaceleración económica en Europa y Asia y la decisión de la OPEP de mantener una cuota de producción de 30 millones de barriles promedio diarios (MBPD) con el fin de proteger su participación en el mercado.

Las cotizaciones del crudo Brent y WTI en lo corrido del año han oscilado alrededor de los USD 47-67/barril y USD 44-60/barril, respectivamente, presionando a las empresas productoras de petróleo a reducir los gastos de capital (CAPEX²) y a redireccionar sus proyectos de inversión en busca de la optimización de sus retornos, con el fin de mitigar la caída en las utilidades.

Sin embargo, la reducción de la oferta de petróleo, producto de estas decisiones gerenciales, ha resultado marginal en relación a la oferta mundial de crudo, que se ubica alrededor de 93,9 mbpd y continúa superando la demanda, debido a que los

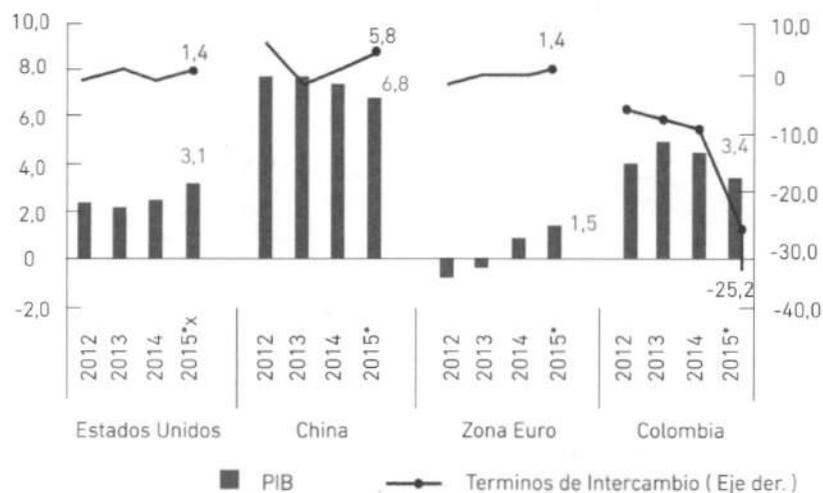
² CAPEX, Capital Expenditures, es la sigla en inglés para referirse a la inversión de capital que genera utilidades.

inventarios en Estados Unidos han aumentado, las plataformas de perforación son más productivas y la producción de la OPEP (31,4 mbpd) se encuentra por encima de la cuota establecida. Adicionalmente, se han observado caídas en los índices bursátiles debido a la baja expectativa de flujos futuros de estas empresas, repercutiendo significativamente en la estabilidad macroeconómica de los países exportadores de crudo y afectando directamente sus balances fiscales.

Para el resto del año se espera que los bajos precios del crudo generen un aumento en la demanda, principalmente de China y Estados Unidos, y disminuciones en la oferta que logren estabilizar los precios alrededor de los USD 55-60/barril y aumentarlos a USD 65-70/barril en 2016.

En este contexto, se anticipa una desaceleración para la economía colombiana, debido a la reducción en el valor de sus exportaciones, dada la fuerte caída en los precios del petróleo mencionada anteriormente. El valor de las importaciones será afectado por la depreciación nominal del peso, lo que se traducirá en una caída en los términos de intercambio (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. PIB e Índice de términos de intercambio
(Variación porcentual anual)



Fuente: FMI (WEO), China General Administration of Customs, Eurostat, US Census Bureau, Banco de la República.

1.2.2 Desempeño de la economía en 2014 y perspectivas para 2015

En 2014 la economía alcanzó un crecimiento de 4,6%, cifra muy similar a la proyectada por el Gobierno (4,7%). Los sectores que más dinamizaron la economía fueron el de servicios financieros, actividades sociales y construcción, los cuales contribuyeron conjuntamente con 2,5 pp al crecimiento del PIB total. El sector minero no presentó el comportamiento que se esperaba y cerró el año exhibiendo una contracción de 0,2%. La industria, por su parte, tampoco tuvo la dinámica proyectada inicialmente a razón del cierre de la Refinería de Cartagena (Reficar) y de un desempeño de la economía global por debajo de las expectativas. El Cuadro 1.1 presenta los principales resultados del PIB por componentes de oferta para 2014.

Vale la pena destacar el papel del sector de la construcción que durante 2014 fue uno de los principales dinamizadores de la economía, al contribuir en 0,7 pp al crecimiento del PIB total con una variación de 9,9%. El renglón que más aportó a la variación fue el de obras civiles, el cual se sustenta en la ejecución de los recursos de regalías durante el último año de gobiernos regionales.

Cuadro 1.1. PIB por componentes de la oferta 2014

Componente	I-14	II-14	III-14	IV-14	2014	Particip. (%)	Contrib (%)
Agropecuaria, caza y pesca	6,2	0,3	1,7	0,9	2,3	6,1	0,1
Explotación de minas y canteras	6,1	-2,2	-1,2	-3,3	-0,2	7,3	0,0
Industrias manufactureras	4,1	-2,0	-0,6	-0,3	0,2	11,1	0,0
Electricidad, gas y agua	4,4	3,7	4,0	3,1	3,8	3,5	0,1
Construcción	14,2	8,4	11,1	5,9	9,9	7,2	0,7
Edificaciones	6,8	1,0	14,1	7,5	7,4	3,2	0,2
Obras civiles	24,8	14,3	7,1	3,8	12,0	4,0	0,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5,5	4,1	4,2	4,5	4,6	12,0	0,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,9	4,3	4,2	3,2	4,2	7,3	0,3
Est. financieros, seguros, inmuebles y otros	5,4	5,5	4,5	4,1	4,9	19,7	1,0
Actividades de servicios sociales	7,6	5,5	4,7	4,2	5,5	15,4	0,8
Impuestos	7,5	8,2	7,4	8,3	7,8	9,9	0,8
Producto Interno Bruto	6,4	4,3	4,2	3,5	4,6		

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Se espera que 2015 sea un año de transición para la economía colombiana. Ante la difícil coyuntura de la caída de los precios del petróleo, la volatilidad de los mercados financieros internacionales y el bajo crecimiento de algunos de los socios comerciales más importantes, el país tiene el reto de incrementar la competitividad de su aparato productivo y diversificar su portafolio de exportaciones, en el que las manufacturas y el sector agropecuario, impulsados inicialmente por un tipo de cambio más competitivo, cobrarán un nuevo protagonismo en un contexto de recuperación de la economía de Estados Unidos y del Mundo.

El Cuadro 1.2 presenta las proyecciones del crecimiento del PIB para 2015, según los componentes de la oferta.

Cuadro 1.2. Proyección del PIB 2015 por componentes de la oferta

Componente	Variación anual (%)	Particip. (%)	Contrib. (pp)
Agropecuario, caza y pesca	1,8	6,1	0,1
Explotación de minas y canteras	2,0	7,2	0,1
Industrias manufactureras	4,0	11,2	0,4
Electricidad, gas y agua	3,2	3,5	0,1
Construcción	4,1	7,2	0,3
Edificaciones	3,0	3,2	0,1
Obras civiles	5,0	4,1	0,2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	3,9	12,1	0,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,6	7,3	0,3
Est. financieros, seguros, inmuebles y otros	4,0	19,9	0,8
Actividades de servicios sociales	4,1	15,6	0,6
Impuestos	4,0	10,0	0,4
Producto Interno Bruto	3,6		

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

PIB por componentes de demanda

La solidez del crecimiento de la economía durante 2014 se sustenta en la dinámica de la demanda interna. El mayor motor de crecimiento para este año fue la inversión,

cuya contribución al crecimiento (3,2 pp,) fue la mayor de todos los componentes, superando incluso al consumo de los hogares (2,8 pp), que creció a una tasa anual de 4,4%. La formación bruta de capital mostró un crecimiento real de 11,7% después de haber registrado una variación anual de 5,6% en 2013. El consumo del Gobierno creció 6,2% en 2014, permitiendo que el consumo total presentara una variación de 4,7%, levemente superior al crecimiento agregado para el año, pero desacelerándose con respecto al año anterior (5,0%). De esta manera, la demanda final interna mostró una variación de 6,3%, y se situó por encima del crecimiento de los últimos dos años (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3. Crecimiento real del PIB 2014 por componentes de demanda

	Crecimiento anual						Particip. (%)	Contrib. (%)
	2013	2014-I	2014-II	2014-III	2014-IV	2014		
PIB	4,9	6,4	4,3	4,2	3,5	4,6	100	4,6
Importaciones totales	6,4	9,2	5,6	8,7	13,0	9,2	29,0	-2,5
Consumo Total	5,0	5,4	4,4	4,3	4,8	4,7	82,2	9,3
Hogares	3,8	4,3	3,8	4,1	5,1	4,4	64,7	2,8
Gobierno	9,2	9,5	6,6	5,1	3,9	6,2	17,4	1,1
Formación bruta de capital	5,6	14,7	13,7	10,1	8,5	11,7	29,5	3,2
Demanda Final Interna	5,1	7,9	6,1	5,8	5,7	6,3	111,4	7,1
Exportaciones Totales	5,3	3,2	-11,5	4,9	-2-0	-1,7	16,2	-0,3

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DANE.

El choque negativo de precios del petróleo tendrá importantes efectos sobre la economía en diversos canales, lo que terminará traduciéndose en una desaceleración del crecimiento desde 4,6% del PIB a 3,6%. El consumo y la inversión pública serán los principales afectados, teniendo en cuenta la relevancia de los ingresos fiscales asociados a la producción petrolera, con lo que se proyecta una desaceleración del consumo del Gobierno nacional como resultado del aplazamiento en los gastos de funcionamiento a partir del 2015. En contraste, a nivel sub-nacional se espera una mayor ejecución debido a que 2015 es el último año del periodo de gobierno a nivel territorial.

Se proyecta que el consumo privado crezca a una tasa de 4,0%, mostrando una leve desaceleración con respecto al resultado de 2014 como consecuencia del enfriamiento de la economía, lo que afectará el ingreso disponible de los hogares. El mayor impacto será recibido por la formación bruta de capital, la cual, bajo el nuevo contexto de precios de petróleo, estará afectada por el aplazamiento de algunos rubros de inversión por parte del Gobierno que ya han sido anunciados. En el frente privado, es de esperar que el flujo de inversión hacia el sector de hidrocarburos se vea afectado por el choque de precios, como ya ha venido ocurriendo. Para el comercio exterior se proyecta una recuperación de las exportaciones, dado el aumento en la competitividad internacional derivado de la fuerte depreciación de la tasa de cambio, lo cual incentivará el comercio de productos no petroleros.

Mercado laboral

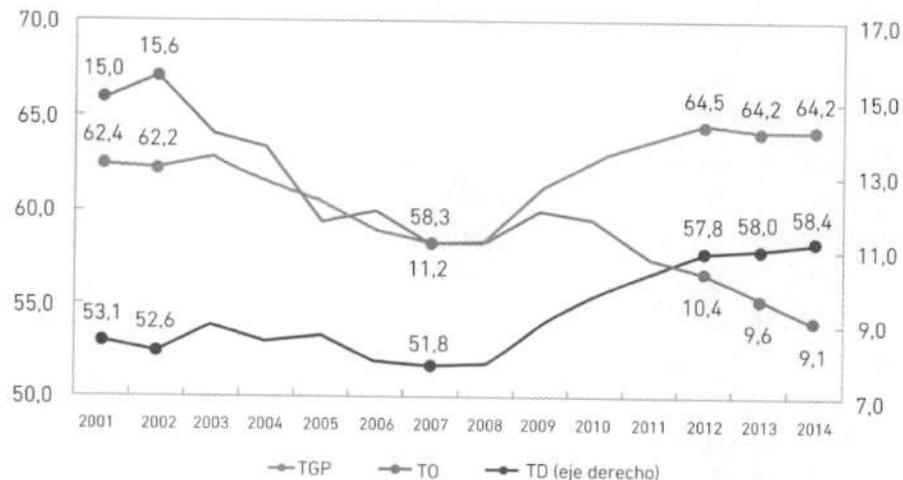
Los buenos resultados de la economía durante 2014 se han reflejado en el dinamismo que viene presentando el mercado laboral. La tasa de desempleo promedio nacional terminó 2014 en 9,1%, la más baja desde la publicación de datos mensuales en 2001 e inferior en 0,5 pp a la observada un año atrás, de 9,6%. Este resultado refleja la capacidad de la economía para generar empleo. Cada uno de los meses entre abril de 2013 y diciembre de 2014 registraron la menor tasa de desempleo del mismo mes desde 2001. Es decir, que la tasa de desempleo de abril de 2013, fue la menor de todos los abrils desde el 2001, y así sucesivamente. Esto aplica tasa tanto para la tasa de desempleo del total nacional como para las 13 áreas, a excepción del mes de octubre de 2014 para el total nacional y las 13 áreas, y del mes de diciembre de 2014 para el total nacional.

La tasa de ocupación alcanzó el máximo histórico de 58,4% de la población en edad de trabajar, en un entorno en el que la oferta laboral (medida por la Tasa global de participación, TGP) obtuvo su segundo valor más alto desde 2001 (64,2%). En las 13 áreas metropolitanas³ ocurrió algo similar: una tasa de desempleo mínima histórica de 9,9%, acompañada de una tasa de ocupación de 61,3% con una TGP de 67,9%, la más alta entre 2001 y 2014 (Gráfico 1.3).

³ Las 13 áreas metropolitanas son: Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

El dinamismo del mercado laboral se debe en parte a las políticas encaminadas a promover la generación de empleo, y más específicamente, de empleo formal, como la Reforma Tributaria de diciembre de 2012 (Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012) y el PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo), con los cuales se recortaron las cargas parafiscales totales en 13,5 pp, gracias a la eliminación de los aportes a cargo del empleador destinados a salud (8,5 pp), al ICBF (3 pp) y al Sena (2 pp). Lo anterior redujo sustancialmente el costo salarial de las empresas, creando incentivos para nuevas contrataciones y generando las condiciones que han hecho posible reducir el desempleo mes a mes.

Gráfico 1.3. Principales indicadores del mercado laboral
Total nacional – promedio anual (porcentaje)



Fuente: DANE.

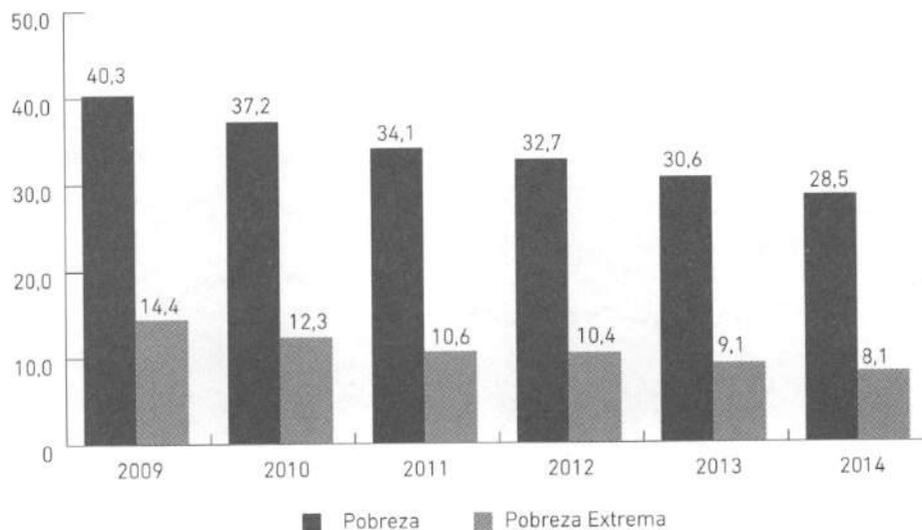
Otro aspecto a destacar es que el aumento del empleo (y la reducción del desempleo) ha venido acompañado de un crecimiento progresivo del empleo asalariado frente al no asalariado⁴, especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país, lo cual unido al aumento del empleo formal, han contribuido a la generación de una nueva clase media, disminuyendo de forma significativa la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema⁵ en el país:

⁴ Empleados asalariados: empleados particulares y del gobierno. Empleados no asalariados: empleadas domésticas, cuenta propia, patronos o empleadores, trabajadores familiares sin remuneración y jornaleros o peones.

⁵ La incidencia de la pobreza se define como el número de personas cuyo consumo es inferior al de la línea de pobreza, sobre la población total. La incidencia de la pobreza extrema se refiere al número de personas cuyo consumo es inferior al de la línea de pobreza extrema, sobre la población total.

entre 2010 y 2014 salieron de la pobreza 4,4 millones de colombianos, y 2,6 millones salieron de la pobreza extrema. (Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4. Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema (Porcentaje)



Fuente: DANE.

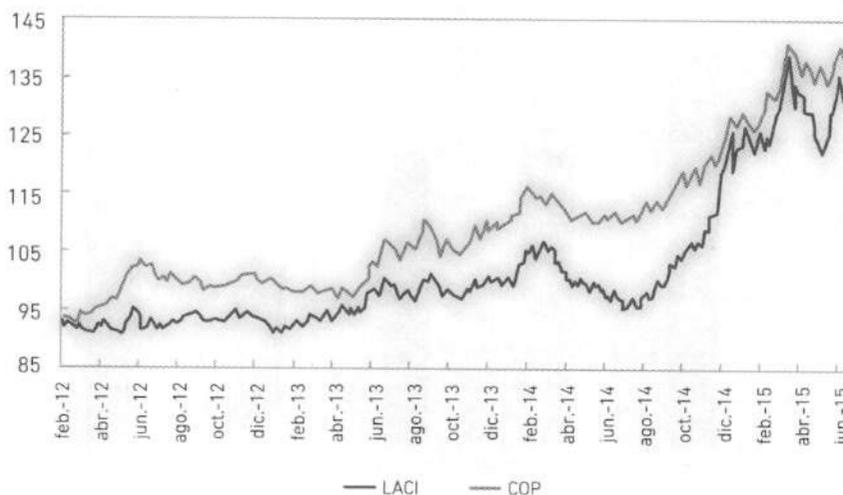
Sector externo

Durante 2014, las economías emergentes registraron fuertes volatilidades en sus monedas, consecuencia del aumento en la dinámica económica de Estados Unidos, marcando la senda para la culminación del desmonte del QE3. Colombia, por su parte, logró contrarrestar en alguna medida este efecto a partir del segundo trimestre de 2014, debido al aumento en la ponderación de los títulos de deuda pública local en el índice GBI de JP Morgan⁶, logrando atraer más de USD 12 mm en inversión extranjera de portafolio (IEP), lo cual generó una mayor oferta de divisas en el mercado cambiario, presionando la tasa de cambio a la baja. En lo corrido de 2015 (a 30 de junio) el peso colombiano mantiene la tendencia de depreciación observada desde el

⁶ Índice de bonos de deuda pública de mercados emergentes.

segundo semestre de 2014, alcanzando una depreciación nominal de 29% frente al promedio de la TRM para 2014 (\$2.000,68) (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Índice de tasa de cambio peso/dólar y LACI
(Enero 2012=100)



Fuente: Bloomberg y Superintendencia Financiera de Colombia.
Cálculos: DGMP-MHCP.

De acuerdo con la Encuesta de Expectativas de Inflación y Tasa de Cambio del Banco de la República, el promedio de las expectativas mensuales en 2014 estimó que la tasa de cambio para 2015 alcanzaría un nivel promedio de \$2.067, mientras que para lo que va corrido de 2015 (a junio), el pronóstico de tasa de cambio es de \$2.460, lo que implica una variación del 19% entre las dos estimaciones.

1.2.3 Balance fiscal 2014-2015

Durante la vigencia 2014⁷, el Sector Público Consolidado (SPC) registró un déficit fiscal de \$13.274 mm (1,8% del PIB), frente a uno de \$6.247 mm (0,9% del PIB) observado en 2013 (Cuadro 1.4). Conviene señalar que este resultado es superior a la meta ini-

⁷ El detalle del Cierre Fiscal del Sector Público Consolidado para la vigencia 2014 fue publicado como Documento Asesores 004/2015.

cialmente establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2014 de -1,6% del PIB.

Cuadro 1.4. Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2014 vs. 2013)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2013	2014	2013	2014
1. Sector Público No Financiero	-6.847	-13.264	-1,0	-1,8
Gobierno Nacional Central	-16.645	-18.356	-2,3	-2,4
Sector Descentralizado	9.799	5.092	1,4	0,7
Seguridad Social	1.796	4.002	0,3	0,5
Empresas del nivel nacional	-786	-2.680	-0,1	-0,4
Empresas del nivel local	334	606	0,0	0,1
Regionales y Locales	8.454	3.164	1,2	0,4
Del cual SGR	1.878	3.145	0,3	0,4
<i>Del cual FAE</i>	1.549	1.710	0,2	0,2
2. Balance cuasifiscal del Banrep	-831	-1.129	-0,1	-0,1
3. Balance de Fogafín	732	625	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	756	83	0,1	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO *	-6.247	-13.724	-0,9	-1,8

* El cálculo del balance del SPC incluye el CRF. Para el 2013 y 201 fue de \$57 mm y \$39 mm, respectivamente.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El resultado del SPC está compuesto por un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de \$13.264 mm (1,8% del PIB) y un déficit de \$504 mm del Sector Público Financiero. Por último, la discrepancia estadística fue de \$83 mm (0,0% del PIB).

El Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de \$18.356 mm (2,4% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$125.904 mm (16,7% del PIB) y gastos por \$144.260 mm (19,1% del PIB). Con este resultado, el Gobierno dio cumplimiento a la meta establecida en el MFMP 2014 (2,4% del PIB). Asimismo, el resultado fiscal obtenido por el GNC permitió el cumplimiento a la meta de regla fiscal señalada en la Ley 1473/11, y que para la vigencia 2014 exigía un balance estructural no mayor a 2,3% del PIB.

Por su parte, el sector descentralizado registró un deterioro en su balance al pasar de un superávit de 1,4% del PIB en la vigencia 2013 a 0,7% del PIB en 2014. Este cambio se debió principalmente a los menores resultados obtenidos por el sector de regionales y locales y de las empresas del nivel nacional, que se vieron parcialmente compensados en el balance por el mayor superávit del sector de seguridad social y de las empresas del nivel local.

El sector de Seguridad Social presentó un superávit de 0,5% del PIB, superior en 0,2 pp del PIB al resultado registrado durante la vigencia 2013. Este cambio se debió principalmente a un mayor superávit en el área de pensiones y cesantías, del orden de 0,4% del PIB, explicado por los mayores rendimientos financieros, equivalentes a 0,3% del PIB.

El superávit del sector de Regionales y Locales fue inferior en \$4.650 mm (0,7% del PIB) al registrado en 2013, lo cual se explica principalmente por un menor balance de las administraciones centrales (gubernaciones y alcaldías). Este hecho es consistente con una aceleración de los gastos, propia del tercer año de gobierno de alcaldes y gobernadores, frente a un crecimiento desacelerado de los ingresos corrientes producto de un cambio en las expectativas de precio del petróleo.

Las empresas del nivel nacional presentaron un déficit de 0,4% debido a variaciones generadas en las diferentes empresas que lo componen. En primer lugar, el Sector Público No Modelado (SPNM), compuesto por las entidades que no están incluidas en la muestra a las cuales el MHCP hace seguimiento para efectos de medición del balance fiscal "por encima de la línea", pasó de un superávit fiscal por \$535 mm durante la vigencia 2013 a un déficit de \$1.881 mm en 2014. Si bien, por definición no es posible hacer un análisis de los ingresos y gastos de estas entidades, sí existe una explicación de este resultado: a finales de 2013 se creó el Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN), un conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Como parte de este Sistema, la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional comenzó a administrar los excedentes de liquidez de varias entidades denominados en TES, que estas venían manejando de manera autónoma. El traslado de portafolio, medido "por debajo de la línea" por el Banco de la República, se traduce en déficit para estas empresas. Es este movimiento la razón principal detrás del cambio en el balance del SPNM.

En lo relacionado con el resto de empresas del nivel nacional, el sector eléctrico presentó un déficit de 0,04% del PIB, debido a un incremento en el gasto de inversión, especialmente en la electrificadora Gecelca y en las electrificadoras regionales.

Por su parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos presentó un superávit por 0,1% del PIB, ligeramente superior al registrado en 2013 (0,07%), resultado de unos menores gastos originados en una disminución de la inversión y de las transferencias. En relación al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), se observó un déficit por 0,2% del PIB explicado por las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles y el pago de intereses de los créditos que tiene el Fondo con la Tesorería General de la Nación.

Las empresas del Nivel Local registraron un superávit de \$606 mm, mayor en \$272 mm al observado en 2013. El buen desempeño del sector obedece principalmente al resultado superavitario de las Empresas Municipales de Cali (Emcali), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Empresa de Teléfonos de Bogotá. Las tres obtuvieron un superávit por \$635 mm para la vigencia 2014, del cual el 82% se concentró en el resultado de la EAAB. Por su parte, el Metro de Medellín y las Empresas Públicas de Medellín (EPM) presentaron un déficit por valor de \$25 mm y \$3 mm, respectivamente.

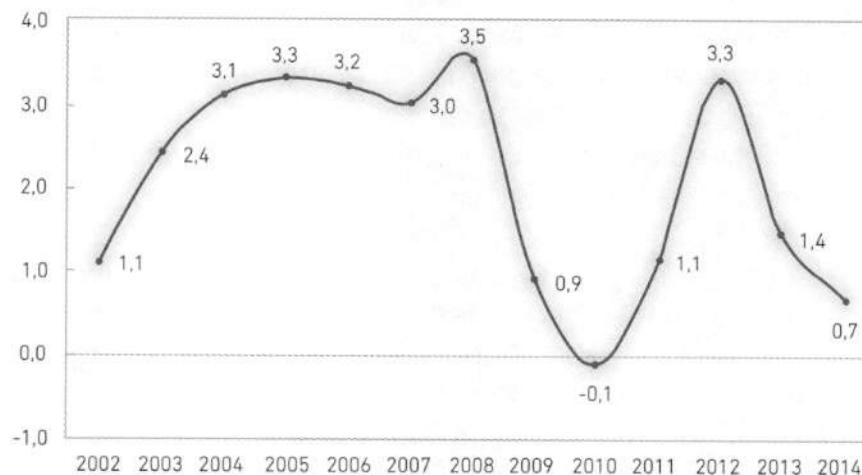
Finalmente, el SPF reportó un balance deficitario de \$504 mm (0,1% de PIB), siendo un balance mayor comparado con el año anterior. El Banco de la República, registró para 2014 un balance deficitario de \$1.129 mm, causado por un aumento en los pagos de intereses de (\$219 mm) y el aumento de \$54 mm en los gastos de personal. Por su parte, Fogafín registró un superávit de \$625 mm, producto de Ingresos totales por \$784 mm (0,1% del PIB), y gastos por \$159 mm.

1.2.3.1 Balance Primario

Durante la vigencia 2014, el SPNF registró un superávit primario, correspondiente al balance sin incluir el pago de intereses equivalente a 0,7% del PIB, e inferior en 0,7 pp al observado en 2013 (1,4% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, la

disminución del balance primario registrada en 2014 está asociada a los menores superávits registrados en el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR) y las empresas del nivel nacional (Gráfico 1.6).

Gráfico 1.6. Balance primario del SPNF
(% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.3.2 Deuda pública

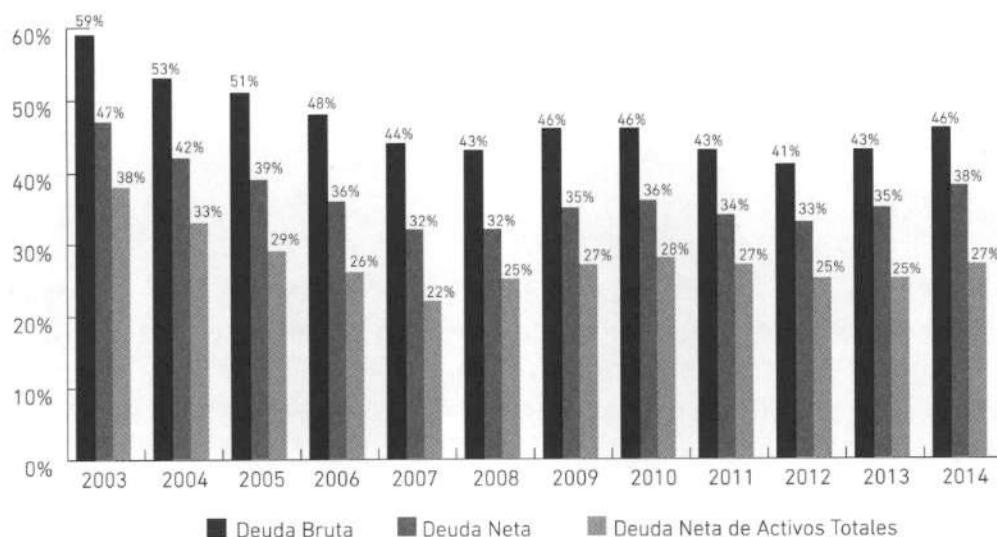
La deuda bruta del SPNF pasó de 43,1% a 46,0% del PIB entre 2013 y 2014, mientras que la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 24,6% a 27,4% del PIB (Gráfico 1.7).

Por componente, la deuda interna neta se incrementó de 14,4% a 15,1% del PIB y la deuda externa neta lo hizo en 2,1 pp al pasar de 10,2% a 12,3% del PIB. El crecimiento en la deuda interna neta se explica principalmente por un incremento de 1 pp en la deuda bruta del GNC. Por su parte, el crecimiento en la deuda externa en pesos es resultado de una devaluación de 24,2% al cierre de 2014. Si al cierre de 2014 se hubiera mantenido la misma tasa de cambio que al cierre de 2013, la deuda externa neta se habría reducido en 0,3 pp.

Como se observa en el Gráfico 18, la deuda bruta del GNC pasó de 37,1% del PIB en 2013 a 40,0% del PIB en 2014 y al descontar todos los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 36,9% del PIB.

Para 2014 la deuda bruta del GNC presenta una composición en la que se favorece la deuda interna sobre la externa, de hecho la primera representó 69% del total. Esta composición reduce el riesgo de tasa de cambio asociado con el endeudamiento externo y favorece la profundización del mercado local de capitales. La composición por fuente de financiamiento sigue muy de cerca la composición del saldo de deuda, en la práctica 66,6% de todos los títulos se emiten como TES con destino al mercado interno, los bonos externos representan 17,9% del total. Las demás fuentes de financiamiento incluyen a las multilaterales y a otras especies de menor participación y uso, como los bonos agrarios, de paz y los pagarés de tesorería entre otras.

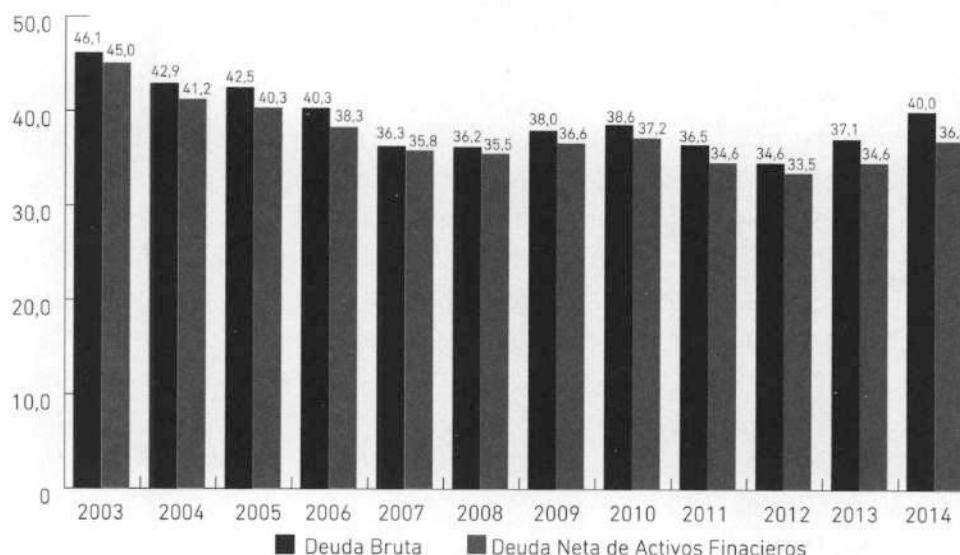
Gráfico 1.7. Deuda del SPNF⁸
(% PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸ La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del SPNF más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta es el resultado de descontar la deuda entre el mismo SPNF (deuda intrapública). Y la deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

■ Gráfico 1.8. Deuda del GNC⁹
(% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.3.3 Perspectivas Fiscales 2015

Para la vigencia 2015, se proyecta en el SPC un déficit de \$19.096 mm, equivalente a 2,4% del PIB (Cuadro 1.5). Igualmente se estima un déficit fiscal del SPNF de 2,3% del PIB, consistente con un superávit primario de 0,5% del PIB y un nivel de deuda neta de 27,4%. Por su parte, se proyecta un ligero deterioro en el balance del SPF, compuesto por el Banco de la República y Fogafín, como porcentaje del PIB se seguirá manteniendo en equilibrio fiscal (Cuadro 1.5).

⁹ La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del GNC más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta de activos financieros es aquella que resulta de restarle a la financiera todos los activos que tiene el gobierno en el sistema financiero nacional e internacional.

Cuadro 1.5. Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
1. Sector Público No Financiero	-13.264	-18.914	-1,8	-2,3
Gobierno Nacional Central	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0
Sector Descentralizado	5.092	4.968	0,7	0,6
Seguridad Social	4.002	3.694	0,5	0,5
Empresas del nivel nacional	-2.680	-187	-0,4	0,0
Empresas del nivel local	606	266	0,1	0,0
Regionales y Locales	3.164	1.195	0,4	0,1
Del cual SGR	3.145	1.121	0,4	0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep	-1.129	-1.057	-0,1	-0,1
3. Balance de Fogafín	625	898	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	83	0	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO **	-13.724	-19.096	-1,8	-2,4

*Cifras proyectadas.

** El cálculo del balance del SPC incluye el Costo de la Restructuración Financiera (CRF). En 2014 fue de \$39 mm y en 2015 de \$24 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2015 se proyecta un déficit del SPNF de 2,3% del PIB. Este cambio, en relación con el balance observado en 2013 (-1,8% del PIB), se explica principalmente por: (i) una disminución de 0,6% del PIB en el resultado fiscal de GNC, debido de la caída en los precios observados del petróleo en 2015 y del consecuente aumento del ciclo energético negativo; (ii) un menor superávit del orden de 0,3% del PIB, por parte del sector de Regionales y Locales, como resultado de la aceleración en la ejecución de los presupuestos, al ser el último año de gobierno de gobernadores y alcaldes, así como de menores ingresos por regalías asociados a la disminución en los precios del petróleo, y (iii) un mejor resultado en el resto nacional, donde se asume que el SPNM volverá a un resultado acorde a su promedio histórico luego de que el año pasado registrará un déficit asociado a la entrada en vigencia del SCUN (Cuadro 1.6).

Cuadro 1.6. Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	(\$ MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
Seguridad Social	4.002	3.694	0,5	0,5
Empresas del Nivel Nacional	-2.680	-187	-0,4	0,0
FAEP	-615	-290	-0,1	0,0
Eléctrico	-314	-386	0,0	0,0
Resto Nacional	-1.752	488	-0,2	0,1
Empresas del Nivel Local	606	266	0,1	0,0
EPM	-3	-189	0,0	0,0
EMCALI	51	-62	0,0	0,0
Resto Local	559	517	0,1	0,1
Regionales y Locales	3.164	1.195	0,4	0,1
Del cual SGR	3.145	1.121	0,4	0,1
Sector Descentralizado	5.092	4.968	0,7	0,6
Gobierno Nacional Central	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	-13.264	-18.914	-1,8	-2,3

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gobierno Nacional Central (GNC)

Como resultado de la revisión del Plan Financiero 2015 se espera un déficit del Gobierno Nacional Central de 3,0% del PIB, superior en 0,6 pp al cierre observado de 2014. El déficit proyectado para el presente año alcanzará un nivel de \$23.881 mm, resultado de la diferencia entre ingresos por \$131.316 mm (16,3% del PIB) y gastos por \$155.197 mm (19,2% del PIB) (Cuadro 1.7). Este deterioro se produce como resultado de la reducción del ingreso petrolero y de la corrección a la baja de la meta de crecimiento para 2015, caídas que son posibles de descontar parcialmente del déficit total para obtener un déficit estructural de 2,2%, consistente con la ley de regla fiscal que exige un déficit estructural inferior al de 2014 el cual cerró en 2,3% del PIB.

Cuadro 1.7. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		% PIB		Cto. (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	125.904	131.316	16,7	16,3	4,3
Tributarios	108.343	116.846	14,3	14,5	7,8
No Tributarios	616	481	0,1	0,1	-21,9
Fondos Especiales	1.569	2.223	0,2	0,3	41,7
Recursos de Capital	15.377	11.765	2,0	1,5	-23,5
Gastos Totales	144.260	155.197	19,1	19,2	7,6
Intereses	16.979	20.885	2,2	2,6	23,0
Funcionamiento**	104.969	113.574	13,9	14,1	8,2
Inversión**	22.323	20.723	3,0	2,6	-7,2
Préstamo neto	-11	16	0,0	0,0	-
Balance Total	-18.356	-23.881	-2,4	-3,0	-
Balance Cíclico	-950	-5.775	-0,1	-0,7	-
Balance Estructural	-17.406	-18.106	-2,3	-2,2	-

* Cifras proyectadas

** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos crecen 4,3% entre 2014 y 2015 pasando de \$125.904 mm a \$131.316 mm, incremento que siendo inferior al crecimiento nominal del PIB, ocasiona una reducción de 0,4 pp del PIB en la razón ingresos a PIB que pasa de 16,7% en 2014 a 16,3% en 2015. Esto responde a la caída de los ingresos petroleros que son en parte compensados por los resultados positivos de la Reforma Tributaria aprobada a finales de 2014. De una parte, se reducen los dividendos que Ecopetrol le transfiere a la Nación, computables como recursos de capital, y también las rentas tributarias provenientes de las demás empresas del sector. Este efecto se compensa en parte porque la reforma tributaria introdujo el impuesto a la riqueza, que dio continuidad al GMF y que creó una sobretasa al CREE.

Por otro lado, los gastos permanecen prácticamente constantes como proporción del PIB aunque crecieron nominalmente 7,6% lo que significa que, en niveles, pasarán de \$144.260 mm a \$155.197 mm en 2015.

El incremento se explica por un aumento en el pago de intereses de deuda externa, inducido por la depreciación del peso, y a mayores pagos de transferencias debido a un ajuste a la anualidad en el pago de CREE. Debe mencionarse que en 2013 se hizo un anticipo del gasto programado para 2014, lo que redujo el gasto en 2014, haciendo aparecer más abultado el aumento de lo ejecutado en 2014 frente a lo proyectado para 2015. En materia de transferencias se presentan también incrementos en rubros, cuyo incremento no responde a la discrecionalidad del gobierno sino a las exigencias de ley, entre ellos se cuentan las pensiones y las transferencias territoriales.

Finalmente, en respuesta a estos efectos negativos, el Gobierno nacional efectuó un aplazamiento por 0,7% del PIB, con lo cual se observa una reducción de la inversión de 0.4 pp del PIB.

1.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Es natural que un contexto internacional diferente aumente de manera considerable los riesgos y desafíos, teniendo en cuenta los altos niveles de incertidumbre que representan estos choques sorpresivos. No obstante, como ya se ha mencionado, en este escenario la Regla Fiscal se constituye como un mecanismo institucional inquebrantable que permitirá hacer frente a este choque de manera gradual, permitiendo que la economía se ajuste a esta nueva realidad.

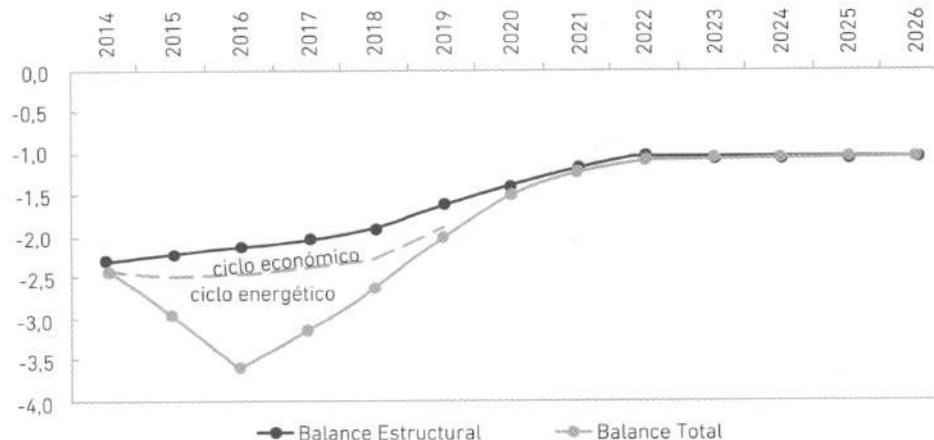
En este orden de ideas, la estrategia de mediano plazo para el GNC es consistente con los supuestos macroeconómicos y petroleros proyectados de manera prudente y que reflejan la visión actual sobre la situación de la economía nacional y las expectativas del mercado petrolero.

En el frente macroeconómico, se espera un crecimiento real de la economía de 3,6% para 2015 con una corrección al alza en los próximos años hasta alcanzar un crecimiento máximo de 5% en 2020, tasa que luego se desacelera hasta alcanzar la tasa de crecimiento potencial o de largo plazo que ha sido fijada en 4,3%. El comportamiento proyectado supone un crecimiento que da lugar a brechas negativas de producto, nivel de PIB real por debajo del potencial hasta 2022 año en que, gracias a tasas reales de crecimiento superiores a las potenciales, se logra la convergencia en

niveles entre el PIB real y el potencial. En ese año se cierra la brecha de producto y se converge a la tasa de crecimiento real potencial o de largo plazo. Lo descrito implica que no se esperan ciclos positivos de índole económica.

En el mediano plazo las finanzas públicas del GNC deben seguir siendo sanas y sostenibles y servir, adicionalmente, al propósito de la estabilización macroeconómica en el marco de la Regla Fiscal. Por ese motivo durante el primer año del periodo considerado se empieza a cerrar el ciclo energético negativo que se espera tenga su máximo en 2016. Así en 2017 el balance total empezará un proceso sostenido de mejoramiento y se ubicará en -3,1% del PIB, para seguirse reduciendo sistemáticamente, a medida que el ciclo total se cierra, hasta desaparecer en 2023, año en el que se igualan los balances total y estructural (Gráfico 1.9).

Gráfico 1.9. Déficit GNC
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como resultado de la ampliación del ciclo energético y el consecuente deterioro del déficit total del GNC y la finalización de los periodos de gobierno en las entidades territoriales, entre 2014 y 2016 se presentará un deterioro del balance del SPC, para luego empezar a recuperarse sostenidamente a partir de 2017, año en que va cerrán-

dose el ciclo negativo del petróleo y segundo año del mandato constitucional de las administraciones regionales y locales elegidas en octubre de 2015.

Tras el cierre del ciclo se espera que el resultado fiscal permita ahorros primarios que juegan a favor de la estabilización y posterior reducción de la deuda pública bruta del GNC. En el escenario central, la deuda bruta del GNC alcanzará su máximo en 2016 al igualar 39,9% del PIB para luego empezar a descender sistemáticamente hasta quedar por debajo de 30% del PIB en 2026.

Por último, vale la pena mencionar los cinco retos más importantes para el país, los cuales se constituyen también como oportunidades que deberemos asumir en los próximos años. En primer lugar, será necesario consolidar nuestra situación fiscal, reafirmando constantemente el compromiso inquebrantable frente a la Regla Fiscal. En segundo lugar, se continuará profundizando los logros sociales, particularmente en materia de reducción del desempleo, formalización laboral y disminución de la pobreza. En tercer lugar, será necesario transformar la infraestructura del país mediante el programa de concesiones de 4G. Esta es una necesidad que el país ha tenido durante largo tiempo y esta será la oportunidad para comenzar a cerrar la brecha en infraestructura, mejorando así nuestra productividad y la competitividad. En cuarto lugar, se buscará que Colombia mantenga el liderazgo en materia de crecimiento económico dentro de la región. Para esto, se ha puesto en marcha el PIPE 2.0, donde mediante políticas sectoriales específicas se buscará darle un impulso al crecimiento del país frente a la nueva coyuntura macroeconómica. Por último, el principal reto es el de alcanzar la paz. Esta oportunidad histórica tendrá réditos incuantificables para el país, que podrían llevar a la economía a crecer hasta dos puntos porcentuales por encima de su crecimiento actual.

2. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN)

2.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) es la responsable de la política de financiamiento y manejo de deuda de la Nación. Su misión es continuar con la búsqueda permanente de las mejores condiciones de financiamiento posibles, así como del manejo eficiente de los recursos disponibles por medio del Tesoro Nacional.

De igual manera, la Dirección será clave en el proceso de gestión de las participaciones accionarias que la Nación posee en varias empresas. Tanto la administración estratégica del portafolio como la implementación de las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de Gobierno Corporativo, permitirán maximizar el valor económico y social de estos activos, garantizando su buen gobierno corporativo.

Además, seguirá buscando las mejores ventanas y oportunidades de financiación de acuerdo a las condiciones de mercado y cumplir con las necesidades de la Nación tanto en el mercado local como en el mercado externo.

Finalmente, la Dirección seguirá comprometida y cumpliendo un rol primordial en el esquema institucional de revisión de las condiciones financieras y de riesgos de los proyectos de inversión con las Asociaciones Público Privadas (APP). Su objetivo es apoyar las obras de infraestructura que tanto necesita el país para aumentar su

competitividad y su potencial de desarrollo en un marco donde prime la responsabilidad fiscal.

2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

2.2.1 Subdirección de Financiamiento Interno

2.2.1.1 TES de largo plazo

En el marco del programa de financiamiento interno para la vigencia 2014, la Nación realizó colocaciones de TES por un monto de \$34,5 billones como parte del plan de financiamiento de la totalidad de las apropiaciones presupuestales para la vigencia. De este total, \$30 billones corresponden a colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B con situación de fondos, de los cuales \$19,8 billones, correspondientes al 57% del total de las colocaciones, se ejecutaron por medio del mecanismo de subastas, en tanto que \$10 billones, equivalentes a 30%, se obtuvieron por concepto de excedentes de entidades públicas con operaciones convenidas y forzosas.

Las colocaciones de TES sin situación de fondos para la vigencia 2014 destinadas a atender sentencias y conciliaciones judiciales, así como los pagos correspondientes a las pérdidas del Banco de la República y al Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC) ascendieron a \$4,5 billones, monto que corresponde al 13% del total de las colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B.

En lo corrido de 2015 (datos con corte a 30 de junio de 2015), se ha alcanzado el 68% de las necesidades de financiamiento de la vigencia en el mercado local, que corresponde a colocaciones de TES por \$20,8 billones. De este monto, \$16,4 billones se han obtenido en subastas y \$4,3 billones se han obtenido por concepto de excedentes de entidades públicas con operaciones convenidas y forzosas (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Colocaciones de TES
Cifras en miles de millones de pesos.

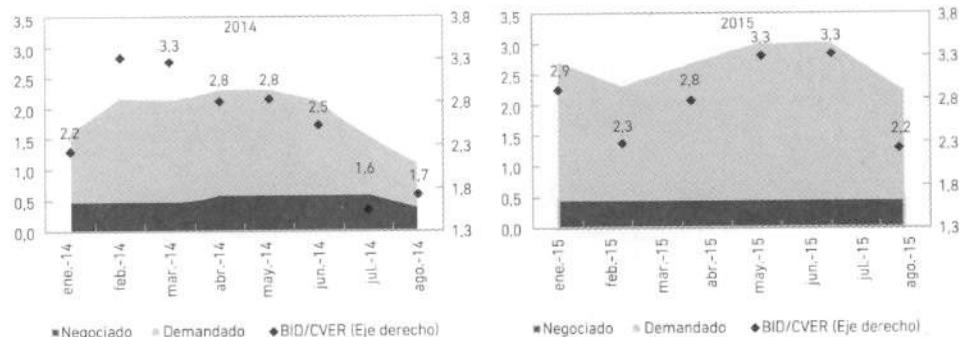
Operación	2014			2015			
	Colocado	Meta	Ejecutado %	Operación	Colocado	Meta	Ejecutado %
Subastas	19.787	19.787	100%	Subastas	16.441	22.650	73%
Entidades Públicas	10.244	10.198	100%	Entidades Públicas	4.267	7.550	57%
Otros	4.451	4.693	95%	Otros	127	359	35%
Total	34.482	34.678	99%	Total	20.834	30.559	68%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

Es importante mencionar que para 2015 el Plan Financiero contempla colocaciones de TES sin situación de fondos por un total de \$359 mm para atender sentencias y conciliaciones judiciales, así como los pagos correspondientes a las pérdidas del Banco de la República, de los cuales al cierre de junio se han colocado \$127 mm.

Durante 2014, la demanda por los títulos colocados en subastas fue en promedio 2,5 veces el monto ofrecido al mercado. Para 2015 este indicador, conocido como Bid to Cover, alcanza un valor 2,81 veces en promedio al corte de cierre de junio (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Demanda por subastas de TES
(Billones COP)

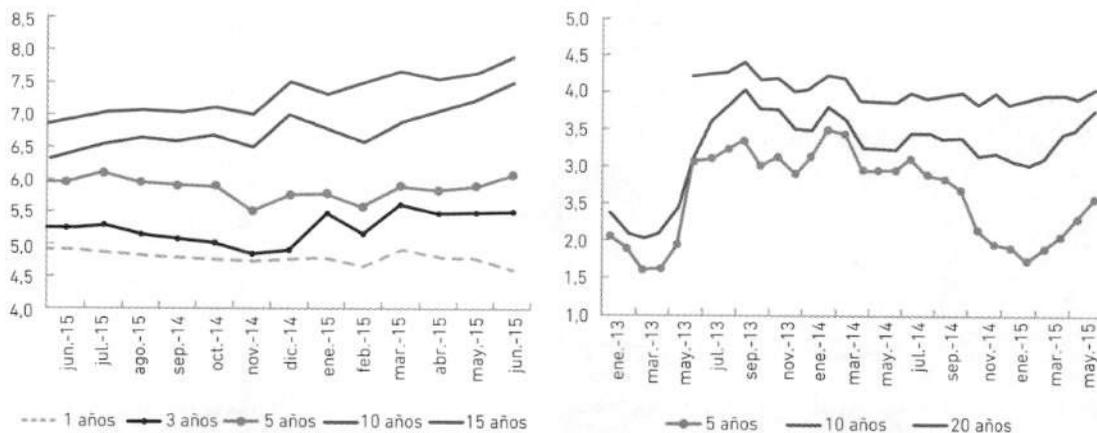


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

El mercado de deuda pública ha experimentado ruido y volatilidad desde el segundo semestre del 2014, causado principalmente por la caída en los precios del petróleo, la crisis en la Eurozona y la proximidad al cambio de política monetaria de la Reserva Federal. Pese a lo anterior, la confianza de inversionistas locales y extranjeros se ha mantenido con relativa estabilidad, lo cual se evidencia en los niveles de los tipos de interés de los títulos TES en el mercado secundario, así como la participación de los inversionistas extranjeros en el mercado local.

Durante el segundo semestre de 2014, las inversiones en TES realizadas por los Fondos de Capital Extranjero continuaron la senda de crecimiento experimentada desde el mes de marzo (Gráficos 2.2 y 2.3), cuando JP Morgan anunció el incremento en la participación de los bonos colombianos dentro de los índices GBI-EM Global y GBI-EM Global Diversified, incluyendo cinco nuevas emisiones de bonos en este último. Este crecimiento sostenido es también el resultado de los incentivos normativos implementados por el Gobierno para la entrada de inversionistas extranjeros, los cuales han facilitado su acceso al mercado de deuda pública local.

Gráfico 2.2. Tasas de Negociación TES COP **Gráfico 2.3.** Tasas de Negociación TES UVR



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

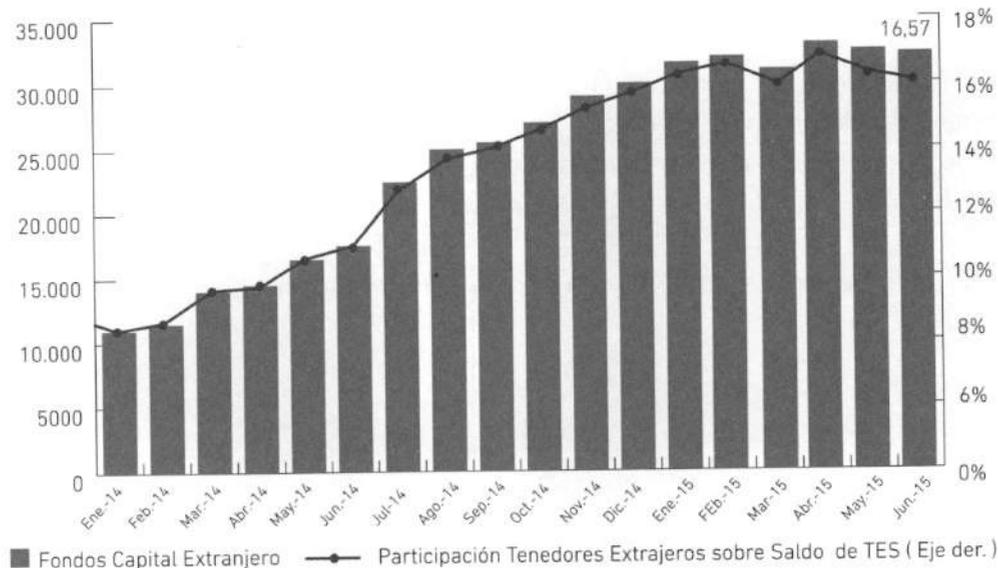
Estos incentivos se resumen en tres reformas tributarias, la primera correspondiente a la reforma al Régimen General de Inversiones, en la cual se estipula que los inversionistas extranjeros podrán invertir en Colombia sin la necesidad de constituir un fondo de capital extranjero. La segunda corresponde a la reforma tributaria de 2012, donde

se disminuye el impuesto a los vehículos de inversión de inversionistas extranjeros. Por último, el Decreto 2318 de 2013, mediante el cual se aclara el procedimiento del impuesto de retención en la fuente para los inversionistas foráneos.

Al cierre de la vigencia 2014 el saldo en TES de los Fondos de Capital Extranjero alcanzó una cifra de \$29,6 billones, lo cual significó un crecimiento anual de \$18,5 billones equivalente al 166%.

El comportamiento creciente de las inversiones en TES por parte de los inversionistas internacionales se mantuvo hasta marzo de 2015, cuando el saldo en TES ascendió a \$32,9 billones. A partir de esta fecha y hasta el 30 de junio de 2015, los Fondos de Capital Extranjeros liquidaron una parte no significativa de sus portafolios en TES, representando al cierre del primer semestre de 2015 un saldo de \$32,1 billones de TES en manos de fondos de inversión extranjeros (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Fondos de Inversión Extranjera (Montos vs. Participación sobre saldo de TES)
(Miles de millones COP)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

Otros bonos de deuda

a) Expedición de deuda pública – Bonos de cesantías

Por medio del Decreto 2653 del 24 de diciembre de 1999 (derogado por el Decreto 2786 de 2001) se autorizó al MHCP para expedir Bonos de Cesantía de las Universidades Estatales. En estos títulos se reconocen las obligaciones a cargo de la Nación a 31 de diciembre de 1997, por concepto de pasivos provenientes del auxilio de cesantía de los docentes no acogidos al sistema salarial y prestacional previsto en el Decreto 1444 de 1992, así como de los empleados administrativos y trabajadores oficiales que se trasladen o se hayan trasladado al régimen sin retroactividad previsto en la Ley 50 de 1990 y de quienes se hayan jubilado o retirado antes del 31 de diciembre de 1999.

En la vigencia 2014 y en el primer semestre de 2015 no se ha realizado expediciones de estos títulos.

b) Expedición de deuda pública – Bonos de valor constante

Los Bonos de Valor Constante fueron creados mediante el artículo 131 de la Ley 100 y reglamentados en los Decretos 2337 de 1996 y 3088 de 1997, con el fin de rembolsar la porción del pasivo pensional a cargo de la Nación que haya sido pagada por las Universidades o Instituciones de Educación Superior.

En el 2014 se expidieron 11 bonos por un valor total de \$43,4 mil millones (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2014
(Miles de millones COP)

Bonos emitidos 2014 serie A					
Universidad	Acta de emisión	Valor nominal	Periodo de:	a:	
DE NARIÑO	2014-01 / ENE -20	5.343	01/05/2013	31/08/2013	
DE CARTAGENA	2014-03 / FEB-26	6.887	01/09/2013	31/12/2013	
DE MAGDALENA	2014-04 / FEB-26	1.479	01/09/2013	31/12/2013	
GOB. DEL TOLIMA	2014-05 / ABR-29	2.617	01/01/2013	30/04/2013	
GOB. DEL TOLIMA	2014-06 / ABR-29	3.307	01/05/2013	31/08/2013	
GOB. DEL TOLIMA	2014-07 / ABR-29	3.468	01/09/2013	31/12/2013	
DE CARTAGENA	2014-09 / JUL 17	5.648	01/01/2014	30/04/2014	
DE MAGDALENA	2014-10 / AGO-19	928	01/01/2014	30/04/2014	
DE NARIÑO	2014-11 / SEP 11	5.547	01/09/2013	31/12/2013	
DE MAGDALENA	2014-14 / OCT 29	928	01/05/2014	31/08/2014	
DE CARTAGENA	2014-15 / DIC 23	7.277	01/05/2014	31/08/2014	
TOTAL		43.427			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN.

Por su parte, en lo corrido del primer semestre de 2015 se han expedido bonos de valor constante por valor de \$30,3 mm (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Emisión Bonos Valor Constante Serie A
(Miles de millones COP)

Bonos emitidos 2015 serie A					
Universidad	Acta de emisión	Valor nominal	Periodo de:	a:	
DE NARIÑO	2015-01 / ENE-20	5.286	01/01/2014	30/04/2014	
DE NARIÑO	2015-02 / ENE-20	5.369	01/05/2014	31/08/2014	
GOB. DEL TOLIMA	2015-04 / MAR-25	2.727	01/01/2014	30/04/2014	
DE MAGDALENA	2015-05 / ABR-14	928	01/09/2014	31/12/2014	
DE CARTAGENA	2015-06 / MAY-21	7.241	01/09/2014	31/12/2014	
DE NARIÑO	2015-07 / JUN-10	5.401	01/09/2014	31/12/2014	
GOB. DEL TOLIMA	2015-08 / JUN-10	3.372	01/05/2014	31/08/2014	
TOTAL		30.325			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN.

c) Expedición de deuda pública – TIDIS

Según el Estatuto Tributario de Colombia, los Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS) son títulos valores a la orden denominados en moneda nacional, libremente negociables, emitidos por resoluciones proferidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y solamente sirven para cancelar impuestos o derechos administrados por la DIAN.

La DGCPTN recibe, revisa y tramita las solicitudes de emisión de TIDIS de la DIAN para contratar la administración de los títulos y proyectar el Acta de Emisión con el fin de que sea firmada por la DGCPTN con los montos aprobados.

Para la vigencia 2014 se emitieron TIDIS por un valor de \$6,4 billones y para el 2015 se proyecta emitir TIDIS por un valor de \$6,4 billones.

d) Expedición de deuda pública – Cuentas inactivas

Mediante el artículo 36 del Decreto 2331 de 1998 se establece que los saldos de las cuentas corrientes o de ahorro que hayan permanecido inactivas por un período mayor de un año y no superen el valor equivalente a dos (2) UPAC (hoy 322 UVR), serán transferidos por las entidades financieras tenedoras, a título de mutuo, a la Nación, MHCP. En el primer semestre de 2015 los traslados ascendieron a \$15.452 millones, y se realizaron reintegros por \$4.447 millones (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Operaciones Cuentas Inactivas 2014-2015 (Miles de millones COP)

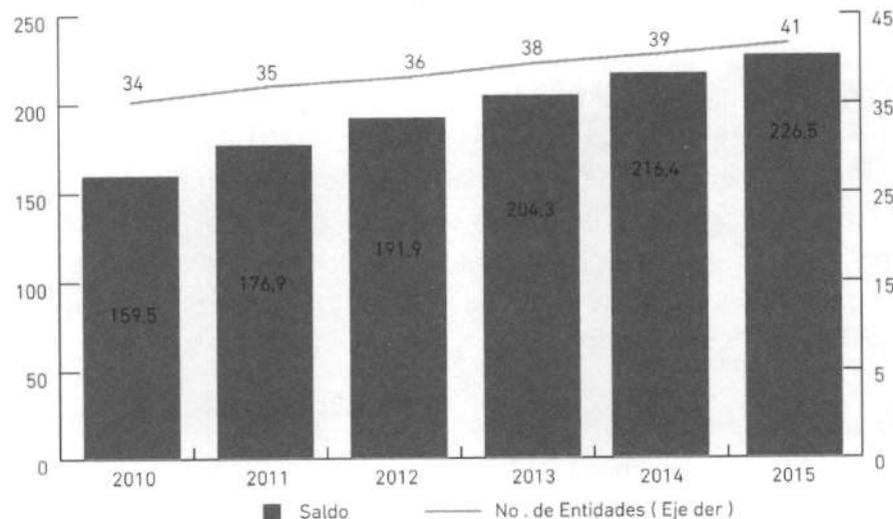
Movimientos Cuentas inactivas 2014			Movimientos Cuentas inactivas 2015		
Trimestre	Traslados	Reintegros	Trimestre	Traslados	Reintegros
I	5.709	2.271	I	7.612	2.306
II	8.322	2.036	II	7.840	2.141
III	6.903	8.969			
IV	6.751	1.990			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

En 2014 las entidades obligadas trasladaron a la Nación a título de mutuo un total de \$27.684 millones y solicitaron reintegros de cuentas inactivas por un total de \$15.266 millones.

Para el primer semestre de 2015, la entidades financieras han trasladado a la Nación a título de mutuo un monto de \$15.451 millones y solicitaron el reintegro de recursos por un total de \$4.447 millones. El saldo de cuentas inactivas con corte a junio 30 de 2015 es de \$232.179 millones (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. Evolución saldo cuentas inactivas
(Miles de millones COP)



*: cifras con corte al 30 de junio de 2015.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPTN.

e) TES para regular la liquidez de la economía

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, la Nación promulgó el Decreto 1213 del 1° de julio de 2014 por el cual ordenó la emisión, a través del MHCP, de Títulos de Tesorería TES - Clase B para regular la liquidez de la economía en la vigencia 2014.

Lo anterior con el fin de coordinar actuaciones entre el MHCP y el Banco de la República y optimizar la utilización de los TES, velando por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

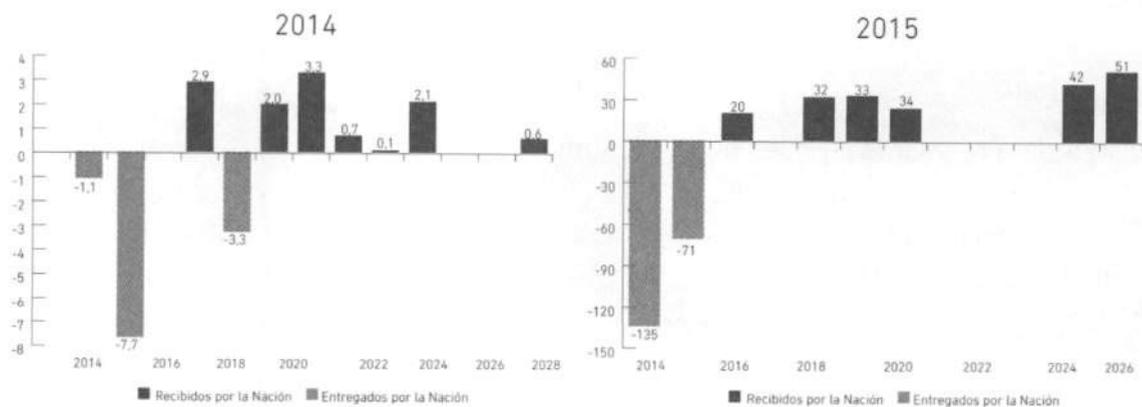
El monto total de la emisión proyectada se fijó hasta por \$10 billones para la vigencia 2014, el cual se utilizó por el MHCP según las necesidades manifestadas por el Banco de la República, con el fin de controlar de la liquidez de la economía.

Con corte al 30 de junio de 2015, no se han realizado colocaciones de TES de Control Monetario por parte del Banco de la República.

Operaciones de manejo de deuda interna

Con el propósito de mejorar los indicadores de su portafolio de deuda interna y reducir la presión sobre el flujo de caja de las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2018, la Nación realizó en 2014 y en lo corrido de 2015 operaciones de manejo de deuda interna con las entidades participantes en el Programa de Creadores de Mercado y con el Tesoro Nacional. Estas operaciones ascendieron a \$12,1 billones y \$204 mm en 2014 y 2015, respectivamente, y consistieron en el intercambio de TES con vencimiento en 2014, 2015, 2016 y 2018, por Títulos TES con vencimiento entre el 2017 y 2028 (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Operaciones de manejo
 (Miles de millones COP)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGCPTN.

Estas operaciones, impactaron de forma positiva los indicadores del perfil de la deuda interna, particularmente la duración y la vida media (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Indicadores de Perfil TES
(Billones COP)

2014		2015	
Condiciones Financieras Portafolio de TES B (millones COP)		Condiciones Financieras Portafolio de TES B (millones COP)	
Concepto	TOTAL	Concepto	TOTAL
Valor Nominal	179,9	Valor Nominal	194,3
Cupón Promedio	8,13	Cupón Promedio	8,23
Vida Media	6,24	Vida Media	6,40
Duración	4,8	Duración	4,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

2.2.1.2 Programa de Creadores de Mercado (PCM)

En 2014, el Banco Popular ingresó de nuevo al PCM, luego de que en septiembre de 2013 se le notificara la terminación de su participación en el programa. Adicionalmente, Banco GNB Sudameris y Banco Colpatria perdieron la calidad de Creadores de Mercado (CM), mientras que Credicorp Capital y BTG Pactual ascendieron a Creadores.

En comparación con diciembre de 2014, durante 2015 el Banco Colpatria ascendió a la categoría de CM, en tanto que Credicorp Capital Colombia perdió su posición, descendiendo a Aspirante a Creador de Mercado (Cuadros 2.6 y 2.7).

Cuadro 2.6. Ranking enero-diciembre de 2014 **Cuadro 2.7.** Ranking enero-junio de 2015

dic-14			
Entidad		Puntaje	Posición
Bancolombia	CM	100,000	1
Davivienda	CM	87,116	2
BTG Pactual	CM	80,115	3
JPMorgan	CM	78,237	4
Corficolombiana	CM	77,834	5
Colpatria	ACM	72,163	6
BBVA	CM	70,911	7
Agrario	CM	69,493	8
Bogotá	CM	68,252	9
Citibank	CM	65,881	10
Credicorp	CM	56,251	11
GNB Sudameris	ACM	52,046	12
Popular	ACM	16,498	13
Corpbanca	ACM	14,992	14

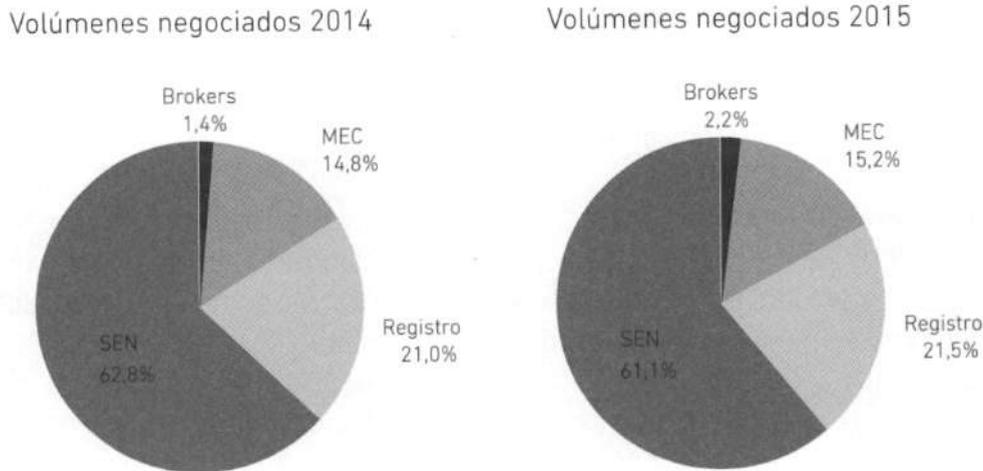
jun-15			
Entidad		Puntaje	Posición
Bancolombia	CM	100,000	1
Corficolombiana	CM	98,756	2
Davivienda	CM	94,071	3
Colpatria	CM	87,916	4
JPMorgan	CM	81,553	5
BTG Pactual	CM	74,804	6
BBVA	CM	74,284	7
Bogotá	CM	65,797	8
Agrario	CM	66,128	9
Citibank	CM	58,948	10
Credicorp	ACM	50,979	11
GNB Sudameris	ACM	33,463	12
Corpbanca	ACM	26,044	13
Popular	ACM	18,479	14

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

2.2.1.3 Mercado secundario

Para la vigencia 2014 y lo observado de 2015, el Sistema Electrónico de Negociación (SEN) administrado por el Banco de la República mantiene la porción mayoritaria dentro de las plataformas de transacción y registro, con montos que alcanzaron participaciones de 62,8% en 2014 y de 61,1% en el primer semestre de 2015, seguido por los Sistemas de Registro, el Mercado Electrónico Colombiano (MEC) y Brokers (Gráfico 2.7).

■ **Gráfico 2.7.** Negociaciones de TES mercado secundario – Participación por sistema



Fuente: BVC – Banco de la República.

2.2.2 Subdirección de Financiamiento Externo

Durante el periodo comprendido entre junio de 2014 y junio de 2015, la Nación realizó tres operaciones de emisión de bonos globales en los mercados de capitales internacionales, por un monto total de USD 3.500 millones mediante la reapertura de sus títulos de referencia y la emisión de un nuevo título a 30 años en su curva en dólares. A continuación se exponen las condiciones de mercado y las transacciones realizadas en este periodo.

2.2.2.1 Reapertura Bonos Globales USD 2024 y USD 2044

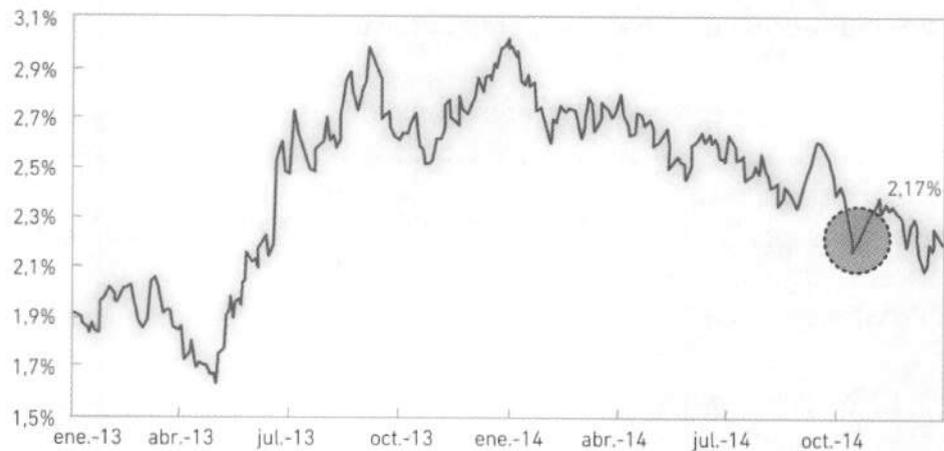
Durante 2014, la Reserva Federal de Estados Unidos, ante la mejora de la actividad económica y las condiciones del mercado laboral, continuó con la reducción paulatina de su programa de compras conocido como *Quantitative Easing*.

Entre octubre y diciembre de 2013, ante los diferentes anuncios, el mercado ya había incorporado la decisión de reducción del programa en los niveles de tasas de inte-

rés y los tesoros de referencia. Es así como la reducción del programa de compras, anunciada por primera vez en diciembre, inició en enero de 2014 reduciendo los USD 85 mm de compras mensuales en tesoros y títulos hipotecarios a USD 75 mm. Esta reducción continuó durante las siguientes reuniones del Comité Federal de Mercado Abierto en USD 10 mm en cada reunión, hasta que el 29 de octubre de 2014, el Comité anunció que dicho mes finalizaría el programa (Gráfico 2.8).

Por otra parte, las tensiones en Ucrania y Medio Oriente continuaban agregando un factor de riesgo al mercado, que hacían de la calidad de los créditos y el momento de acceso al mercado, factores relevantes. De esta forma, en un corto periodo de balance entre el sentimiento de riesgo de mercado y estabilidad de tasas bajas, con los tesoros en los niveles más bajos desde mayo de 2013, la Nación accedió al mercado el 21 de octubre de 2014 con la reapertura de los Bono Globales en dólares con vencimiento en 2024 y en 2044, por un monto total de USD 1.000 millones.

■ Gráfico 2.8. Tesoros norteamericanos de 10 años

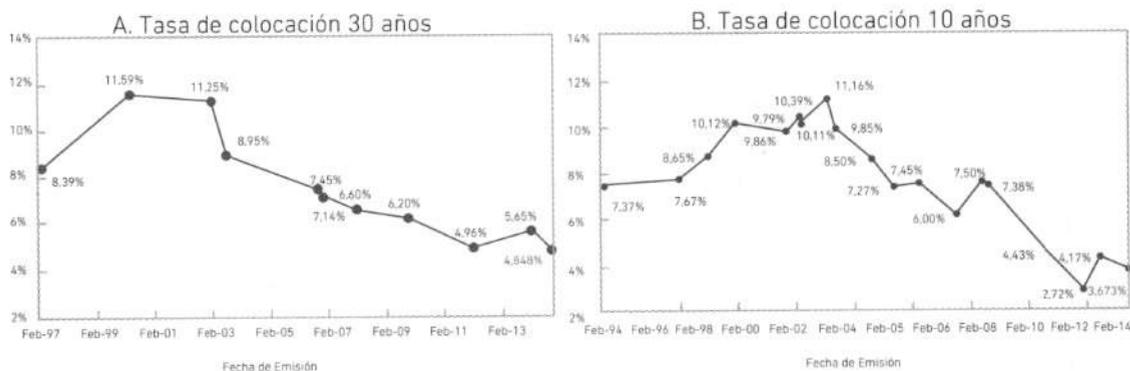


Fuente: Bloomberg, corte 31 de diciembre 2014.

Esta transacción se caracterizó por alcanzar la demanda más alta para una transacción de la Nación con USD 7.700 millones y la participación de 227 inversionistas. Además, alcanzó el rendimiento más bajo de las emisiones realizadas en la parte larga de la curva (4,848%), mientras que el rendimiento alcanzado para el bono de

referencia de 10 años fue el segundo más bajo para emisiones a este plazo (3,673%). (Gráfico 2.9).

Gráfico 2.9. Tasa de colocación bonos de 10 y 30 años



Fuente: Subdirección de Financiamiento Externo.

2.2.2.2 Emisión Bono Global USD 2045

Durante el último trimestre de 2014, se registró una caída significativa en los precios del petróleo generada por una debilidad inesperada de la demanda del crudo, el aumento en la oferta por la producción no convencional y la decisión de la OPEP de mantener los niveles de producción. Esta caída en los precios del petróleo de aproximadamente el 55% entre septiembre de 2014 y enero de 2015, generó alta volatilidad en el mercado y ampliación de los spreads de mercados emergentes.

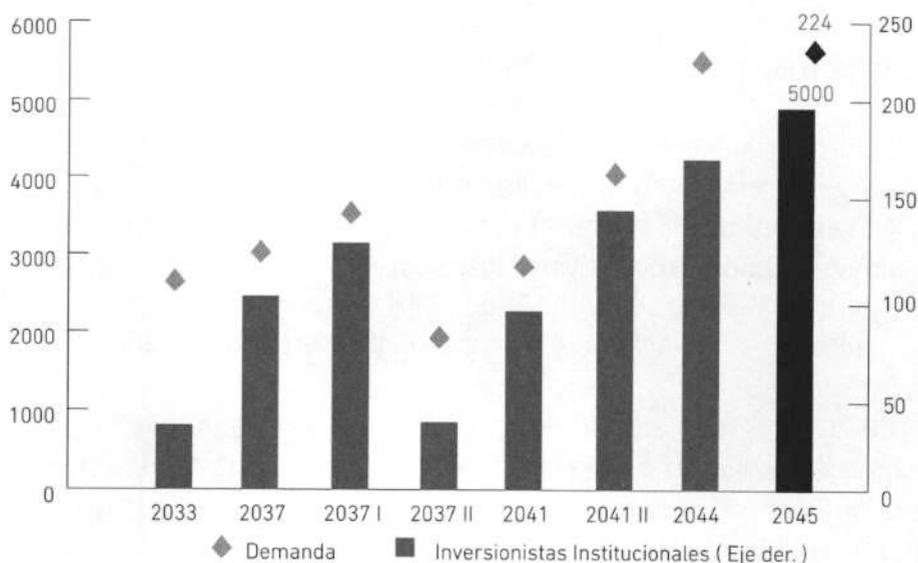
En enero de 2015, el mercado de renta fija nuevamente tomó fuerza y el apetito de los inversionistas aumentó dando una mayor relevancia a la calidad de los créditos. De manera que el buen desempeño de la economía colombiana, la disciplina fiscal y el manejo prudente de políticas macroeconómicas, fueron factores importantes para impulsar la demanda por los títulos de deuda colombiana.

De esta forma, aun cuando los mercados emergentes afrontaban dificultades, el 21 de enero de 2015 la Nación emitió el Bono Global 2045 por un monto de USD 1.500

millones, contando con la participación de 224 inversionistas y una demanda de USD 5.000 millones (Gráfico 2.10). Es importante resaltar la ventana de mercado en la que se ejecutó esta transacción, dado que permitió que la emisión alcanzara un nivel de 262,5 puntos básicos sobre los tesoros norteamericanos de 30 años, los cuales se encontraban en mínimos históricos (2,439%), con lo que la tasa de emisión fue de 5.00% (Gráfico 2.11).

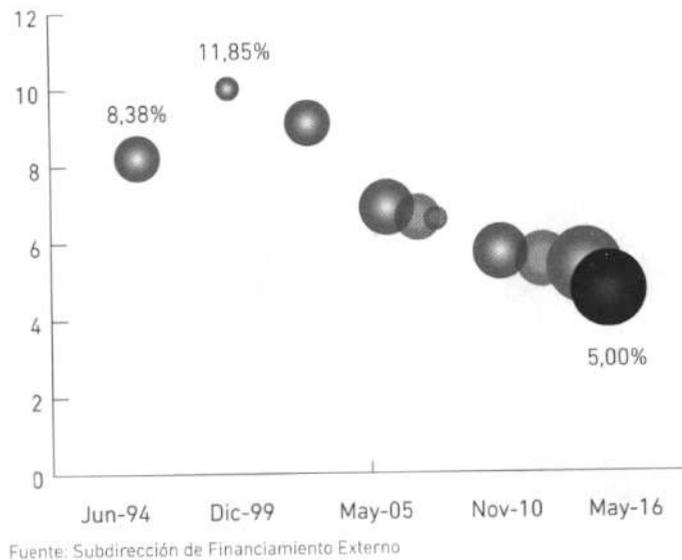
Esta transacción contó con la actualización de la cláusula "Pari-Passu" y el lenguaje de los "Collective Action Clauses" (CAC), de acuerdo a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional e ICMA (International Capital Market Association), lo cual le permitirá a la Nación contar con documentación actualizada con las mejores prácticas de mercado y con un lenguaje más acorde con los eventos recientes de reestructuración de la deuda soberana.

Gráfico 2.10. Demanda Operación Bono Global 2045
 (USD millones)



Fuente: Subdirección de Financiamiento Externo.

■ Gráfico 2.11. Cupones Emisiones República de Colombia

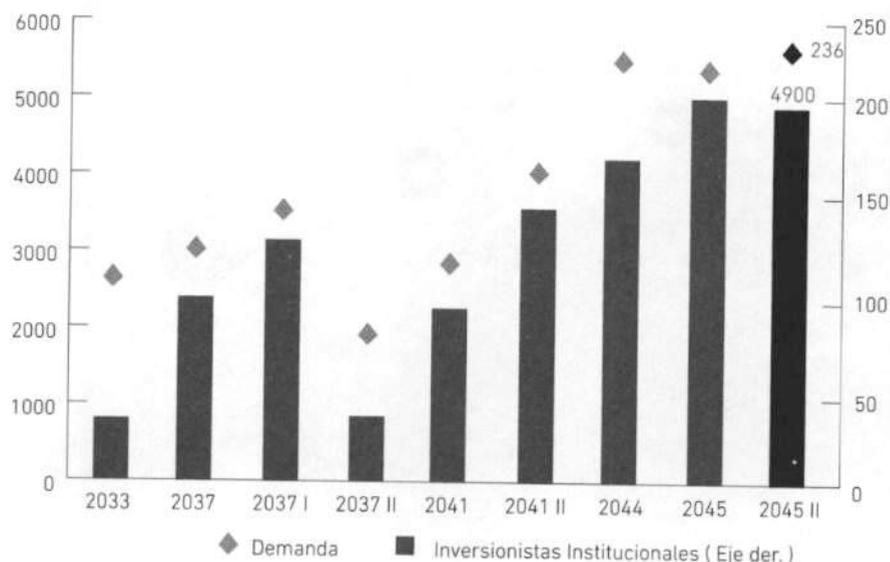


2.2.2.3 Reapertura del Bono Global USD 2045

A comienzos de 2015, Grecia sumó volatilidad a los mercados durante el primer trimestre, debido a la falta de acuerdo con la Unión Europea frente a los programas de rescate. A su vez, el Banco Central Europeo (BCE), con la intención de lograr una inflación cercana al 2% y estimular las economías de la región, anunció nuevas medidas de estímulo económico, incluyendo la compra de deuda pública y privada por un total de 60.000 millones de euros al mes durante al menos 19 meses a partir del 1º de marzo de 2015.

Al mismo tiempo, las expectativas del mercado de un incremento en la tasa de referencia de la Reserva Federal no se materializaron durante los primeros meses de 2015 y la Nación aprovechó la oportunidad de mercado para acceder al mercado el 23 de marzo de 2015. La Nación reabrió el Bono Global con vencimiento en junio de 2045 por un valor de USD 1.000 millones, con el objetivo de cubrir las necesidades presupuestales para 2015. Con esta transacción se obtuvo la participación de 236 inversionistas (Gráfico 2.12) y se colocaron títulos a una tasa de 5,064%, 253 puntos básicos sobre los tesoros norteamericanos con vencimiento al mismo plazo.

Gráfico 2.12. Demanda Operación de Reapertura Bono Global 2045 (USD millones)



Fuente: Subdirección de Financiamiento Externo

2.2.2.4 Calificación de riesgo de Colombia

Durante el último año, el avance que ha tenido la Nación en relación con la calificación crediticia ha sido de gran importancia y representa para el país un reconocimiento a la política macroeconómica que el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ha implementado y se traduce en mayor confianza por parte de los inversionistas, menores costos de deuda y mayor inversión.

El 28 de julio de 2014, la agencia calificadora moody's elevó la calificación de largo plazo en moneda extranjera de Colombia de Baa3 a Baa2 y la de corto plazo de niveles P-3 hasta P-2. De igual forma elevó la calificación de largo plazo en moneda local de Baa3 a Baa2, resaltando el cumplimiento de las metas fiscales desde 2011 a partir de la introducción de la regla fiscal.

De igual manera, destacó la confianza en el país y señaló que el fuerte crecimiento de la economía colombiana es uno de los factores fundamentales para el aumento de

la calificación. También señaló que hacia futuro confía en que la economía continúe mostrando un crecimiento fuerte y sostenido apoyado en el programa de concesiones de cuarta generación (4G).

Durante la primera mitad de 2015, las agencias reafirmaron la calificación del país con perspectiva estable (Cuadro 2.8), resaltando positivamente la disciplina y compromiso hacia la regla fiscal, en un momento donde los mercados han observado alta volatilidad y bajos precios del petróleo. Adicionalmente, el país ha contado con una política económica coherente y estable que le ha permitido tener un mejor desempeño frente a sus pares.

Cuadro 2.8. Calificación actual de Colombia según las agencias calificadoras

	Deuda Externa		Deuda Local		Perspectiva	Fecha de Última Revisión
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo		
Moody's	P-2	Baa2	N.A.	Baa2	Estable	28-jul-2014
S&P	A-2	BBB	A-2	BBB+	Estable	28-abr-2015
Fitch	F2	BBB	N.A.	BBB+	Estable	21-may-2015
DBRS	R-2H	BBB	R-1 L	BBBH	Estable	30-abr-2015

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.3 Subdirección de financiamiento con organismos multilaterales y gobiernos

2.2.3.1 Operaciones de crédito contratadas

Durante el periodo comprendido entre el 1° de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015 se suscribieron diez (10) contratos de empréstito externo con la banca multilateral y bilateral, cuyo monto total ascendió a USD 2.520 millones.

Del total de créditos contratados el 75,4%, equivalente a USD 1.900 millones, fueron préstamos de libre inversión para el financiamiento de apropiaciones presupuestales prioritarias de la Nación. La diferencia correspondiente a USD 620 millones, equivalente al 24,6% del monto contratado durante el período de referencia, fueron préstamos de destinación específica para entidades financieras públicas y entidades territoriales.

La discriminación por fuente de los empréstitos contratados es la siguiente (Gráfico 2.13)

Banco Interamericano de Desarrollo-BID (USD 650 millones):

- Préstamo BID 3248/OC-CO denominado "Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud II" por un monto de USD 400 millones.
- Préstamo BID 2949/OC-CO denominado "Tercer Préstamo Individual con Recursos de la Línea de Crédito Condicional - CCLIP - Fase III" por un monto de USD 200 millones.
- Préstamo BID 3003/TC-CO denominado "Programa de Financiamiento para la Transformación Tecnológica del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá" por un monto de USD 40 millones.
- Préstamo BID 2983/TC-CO denominado "Programa de Financiamiento CTF de Eficiencia Energética para el Sector Servicios" por un monto de USD 10 millones.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (USD 1.600 millones)

- Préstamo BIRF 8455-CO denominado "Programa de Ciudades Productivas y Sostenibles DPL II" por un monto de USD 700 millones.
- Préstamo BIRF 8454-CO denominado "Primer Empréstito Programático de Política de Crecimiento Sostenible y Convergencia del Ingreso" por un monto de USD 700 millones.
- Préstamo BIRF 8354-CO denominado "Programa para la financiación parcial de la Segunda Fase del Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia - ACCESS II" por un monto de USD 200 millones.

Agencia Francesa de Desarrollo - AFD (USD 70 millones)

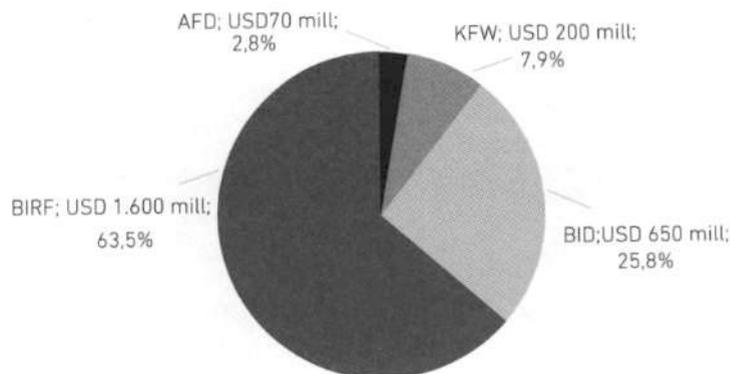
- Préstamo AFD denominado "Financiación Parcial del Plan de Desarrollo Antioquia la más Educada" por un monto de USD 70 millones.

KfW Banco de Desarrollo de Alemania (USD 200 millones)

- Préstamo KfW 26749 denominado "Préstamo Programático para Apoyo a la Construcción de la Paz" por un monto de USD 100 millones.

- Préstamo KfW 26770 denominado "Préstamo de Desarrollo Urbano Sostenible en Colombia" por un monto de USD 100 millones.

Gráfico 2.13. Montos contratados por fuente (USD millones)



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.3.2 Desembolsos

Con respecto a la ejecución de desembolsos, se tramitaron solicitudes por USD 2.301 millones durante el periodo. De este monto, el 95,6% (USD 2.200 millones) correspondió a créditos de libre destinación y el saldo 4,4% a créditos de destinación específica.

2.2.3.3 Participación de Colombia en bancos multilaterales de desarrollo

En cuanto a los procesos de capitalización de aportes y manejo del Fondo Financiero de Organismos Internacionales (FOFI), para la vigencia de 2014 se apropiaron recursos por USD 124,4 millones (Cuadro 2.9) para atender los compromisos de pago a los Organismos Financieros Internacionales de los cuales la Colombia es miembro. Para la vigencia 2015 quedaron incorporadas las partidas correspondientes que le permitirán al país continuar atendiendo las obligaciones acordadas con tales organismos mediante aportes o contribuciones.

Cuadro 2.9. Apropriación de recursos para atender compromisos de pago con organismos multilaterales

Organismo Multilateral	Recursos ejecutados en 2014 (USD)
Corporación Andina de Fomento (CAF)	107.139.000
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	10.036.775
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	2.970.516
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	2.563.178
Corporación Interamericana de Inversiones (CII)	830.000
Banco de Desarrollo del Caribe - BDC (contribución)	900.000
Total	124.439.469

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, en la DGCPTN se atendieron los compromisos que se derivan de la membresía en estas entidades (asambleas ordinarias y extraordinarias, votos, enmiendas a convenios constitutivos, acuerdos sede, entre otras), así como de la relación de la Nación como cliente de los mismos (negociación y suscripción de contratos de préstamo y seguimiento a ejecución de proyectos en ejecución, entre otras). Finalmente, se continuaron explorando nuevas fuentes de financiación multilateral o gubernamental para diversificación de prestamistas (CAF Banco de Desarrollo, Japón, China, Banco Europeo de Inversiones, Italia, entre otros).

2.2.4 Subdirección de riesgo

En lo pertinente a políticas de riesgo, la DGCPTN en línea con su tarea de propender por una adecuada gestión del riesgo fiscal de la Nación que contribuya a la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, cumple con su rol fundamental de dirigir, administrar, diseñar y ejecutar las políticas de riesgo del financiamiento público, del otorgamiento de garantías de la Nación, del manejo de las operaciones de crédito público y tesoro nacional y de la aprobación y seguimiento de las obligaciones contingentes.

2.2.4.1 Estrategia de endeudamiento

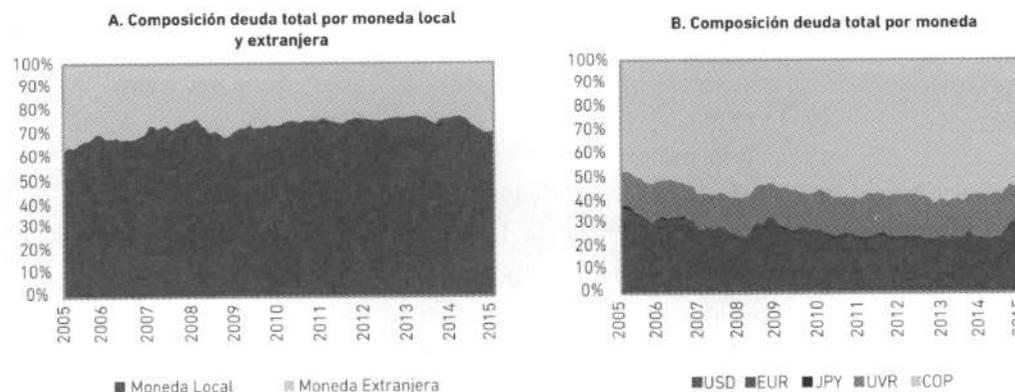
En términos de la Estrategia de Endeudamiento se trabajó en la presentación de la actualización de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP) co-

rrespondiente al período 2016-2020, con el fin de determinar las metas y directrices bajo las cuales se puede alcanzar una administración eficiente del portafolio de deuda.

La actualización del modelo de Estrategia de gestión de deuda de mediano plazo se efectúa a partir de un análisis de costo-riesgo, en el cual se define un intervalo de emisión por moneda, y se infieren benchmarks de composición de portafolio de la deuda del tipo de moneda, vida media, riesgo de refijación de tasa de interés (deuda atada a tasa variable más los vencimientos en tasa fija menores a un año) y perfil de vencimientos. Así, el modelo utilizado en la definición de la estrategia 2016-2020 estimó que la composición promedio de desembolsos de deuda a lo largo del período se debería hallar en moneda local entre el 61% y el 70%, y en moneda extranjera entre 39% y 30% para el final de dicho período, niveles en donde se obtiene el mínimo costo posible con un nivel conservador de riesgo. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se estima que la composición de la emisión de deuda para el 2016 sea de 68% en moneda local y 32% en moneda extranjera, lo cual se encuentra dentro de los rangos mencionados.

Adicionalmente, se realizó el seguimiento de la deuda durante el último año, con el propósito de analizar su evolución con respecto a la estrategia presentada. A cierre de 2014, la composición del portafolio fue de 72% en moneda local (17% UVR, 55% COP) y 28% en moneda extranjera, presentando una variación con la que resulta una composición de 71% en moneda local y 29% en moneda extranjera para el corte de mayo de 2015. (Gráfico 2.14)

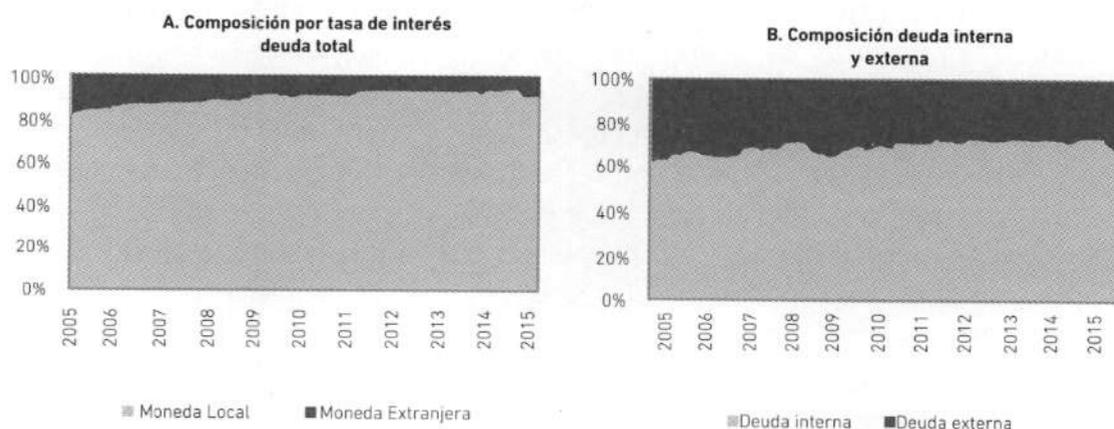
Gráfico 2.14. Composición del portafolio de deuda por moneda (corte a 31 de mayo de 2015)



Fuente: MHCP - DGCPTN.

Por su parte, como puede observarse en el Gráfico 2.15, la composición del portafolio por tipo de interés (tasa fija y tasa variable) se mantuvo durante el periodo comprendido entre diciembre de 2014 y mayo de 2015, mientras que la composición por tipo de deuda (interna y externa) con corte a diciembre de 2014 fue de 69% en deuda interna y 31% en deuda externa, y a corte de mayo de 2015 pasó a 68% en deuda interna y 32% en deuda externa, principalmente por la variación en la tasa de cambio que pasó de 2.392,46 pesos en diciembre de 2014 a 2.549,97 pesos en mayo de 2015. La vida media del portafolio de deuda a este corte fue de 5,9 años para deuda interna y 12,5 años para deuda externa, por lo que la vida media del portafolio total es de 8 años.

Gráfico 2.15. Composición del portafolio de deuda por tasa de interés
 (Corte a 31 de mayo de 2015)



Fuente: MHCP - DGCPT.

2.2.4.2 Riesgos de mercado y de liquidez

Para la puesta en marcha de la implementación de mejores prácticas de administración de riesgos para las operaciones de la Tesorería de la Nación, se desarrolló un nuevo modelo de cálculo de riesgo de mercado para el portafolio de la Tesorería, que sirve de soporte para establecer lineamientos de riesgos del portafolio y por activo, pues este realiza el cálculo de las volatilidades individuales de los precios de los instrumentos adquiridos por la Tesorería.

Adicionalmente, en el primer semestre de 2015 se construyó una herramienta de control de pérdidas de las operaciones de Tesorería, por cada uno de los instrumentos, esto con el objetivo de poder monitorear que las operaciones realizadas en la Tesorería de la Nación no incurran en pérdidas que impliquen detrimento patrimonial. Con este control se busca establecer nuevos lineamientos de riesgo que permitan cumplir con la normatividad vigente en materia de administración de los recursos de la Nación.

Desde enero de 2015, con el objetivo de disminuir el riesgo por medio de la diversificación del portafolio, la Subdirección de Riesgo evaluó los riesgos operativos y de mercado en opciones de inversión de excedentes de liquidez en moneda extranjera diferentes a las actuales. Como resultado de lo anterior, se identificaron los ajustes necesarios en las subdirecciones de Operaciones, Riesgo y Tesorería para iniciar operaciones durante el segundo semestre del 2015.

Por último, la Subdirección de Riesgo ha realizado la revisión de diferentes metodologías para la adecuada gestión de la caja de la Nación, y ha evaluado la posibilidad de implementar una herramienta de medición con base en los lineamientos Riesgo de Liquidez a partir del Modelo definido por Basilea III LCR (Liquidity Coverage Ratio) o Cobertura de Riesgo de Liquidez. Este es un modelo de riesgo de liquidez que permite evaluar la exposición ante eventos contingentes de liquidez, lo cual permite reaccionar ante eventuales necesidades de caja y activar los mecanismos necesarios de financiamiento para el cumplimiento de las obligaciones de la Nación. Se espera con esto avanzar en la implementación de un sistema completo de administración de riesgo que apoye la gestión y la estrategia de la Tesorería para el manejo de los recursos de la Nación.

2.2.4.3 Obligaciones contingentes

Por medio de la Ley 448 de 1998 y sus decretos reglamentarios se creó el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE), el cual tiene por objeto atender las obligaciones contingentes a cargo de la Nación. Desde 2003, este Fondo administra recursos para diferentes proyectos de concesiones de infraestructura, así como los recursos de la Nación para mitigar el riesgo de contraparte por el otorgamiento de garantías en operaciones de crédito público.

Con el propósito de que los recursos existentes en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales cubran adecuadamente el monto esperado que generaría la materialización de los riesgos asumidos, los planes de aportes son objeto de seguimientos periódicos, con lo que se determina la posible necesidad de aumentar o disminuir los aportes proyectados.

Hasta junio de 2015, los contratos que iniciaron el proceso de seguimiento en los cuales se plantea la modificación de los actuales planes de aportes son los siguientes: Zona Metropolitana de Bucaramanga, Área metropolitana de Cúcuta, Cartagena-Barranquilla (Vía al Mar), Córdoba-Sucre, Malla vial del Valle del Cauca y Cauca, Girardot-Ibagué- Cajamarca, Rumichaca-Pasto-Chachagui y Bogotá Villavicencio.

Asimismo, se aprobaron las modificaciones a los planes de aportes para los siguientes proyectos

- *Transversal de las Américas*: donde el contingente por sobrecostos en la adquisición predial presentó un aumento significativo.
- *Ruta del Sol Sector II*: de igual forma tras la suscripción del otrosí al contrato en mención, donde se contempla la intervención del tramo Río de Oro-Aguaclara-Gamarra, fue necesario la emisión de un nuevo Plan de Aportes, ya que la estructura del otrosí modifica el riesgo comercial y se otorgan nuevas garantías comerciales, que en el alcance básico del proyecto no se contemplaban, las cuales son similares a las otorgadas en las concesiones de 4G para las vigencias 2023, 2028 y 2035.
- *Bogotá-Villavicencio*: se modificó el cronograma y montos del plan de aportes para los riesgos: predial, geológico, ambiental, diseños y laudo.

Adicionalmente, se realizó seguimientos a ocho (8) proyectos correspondientes al programa de Concesiones 4G-primera ola, con el fin de modificar el cronograma de aportes al FCEE, estos son: Girardot-Honda-Puerto Salgar, Conexión Norte, Pacífico 1, Pacífico 2, Pacífico 3, Magdalena 2, Perimetral de Oriente de Cundinamarca y Cartagena-Barranquilla.

Por su parte, existe un total de 29 operaciones de crédito con aportes en el Fondo de contingencias, de las cuales siete (7) por motivos de prepago o terminación de la garantía de la Nación ya no cuentan con planes de aportes activos.

Con el propósito de optimizar el cubrimiento de las contingencias derivadas de las operaciones de crédito público, durante el último año se inició un proceso de revisión de los colaterales que la Nación estaba requiriendo de las entidades, así como de la metodología de estimación de los aportes que por este concepto las entidades que son objeto de la garantía de la Nación, hacen al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Las nuevas reglas adoptadas por la DGCPTN en este sentido, han sido puestas en vigencia mediante la Resolución 0932 de abril de 2015 y hasta junio de este año con los nuevos criterios de cobertura de los colaterales y de definición de los aportes al fondo, han sido aprobadas las cinco (5) operaciones que a continuación se detalla: Icetex por US\$200 millones, Bancoldex tres (3) operaciones por un total de US\$250 millones y Findeter por US\$100 millones.

A 31 de mayo de 2015, el FCEE contaba con un saldo acumulado de \$1,04 billones, presentando un incremento frente a la vigencia inmediatamente anterior, explicado principalmente por el fondeo realizado por la Agencia Nacional de Infraestructura para cubrir los diferentes proyectos viales a su cargo y en menor proporción por las entidades que, dada la garantía de la Nación en operaciones de crédito, están obligadas a efectuar aportes. Del total del saldo acumulado, el 85% corresponde a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, y el restante 15% corresponde a obligaciones contingentes de la Nación por el otorgamiento de garantías en la celebración de operaciones de crédito público a diferentes entidades estatales.

En cumplimiento de su objetivo principal el FCEE ha realizado desembolsos de recursos por materialización de riesgos permitiendo así la continuidad en la ejecución de los diferentes proyectos, como puede observarse en el Cuadro 2.10.

Cuadro 2.10 Saldo Acumulado a mayo de 2015 Fondo de Contingencias (Millones COP)

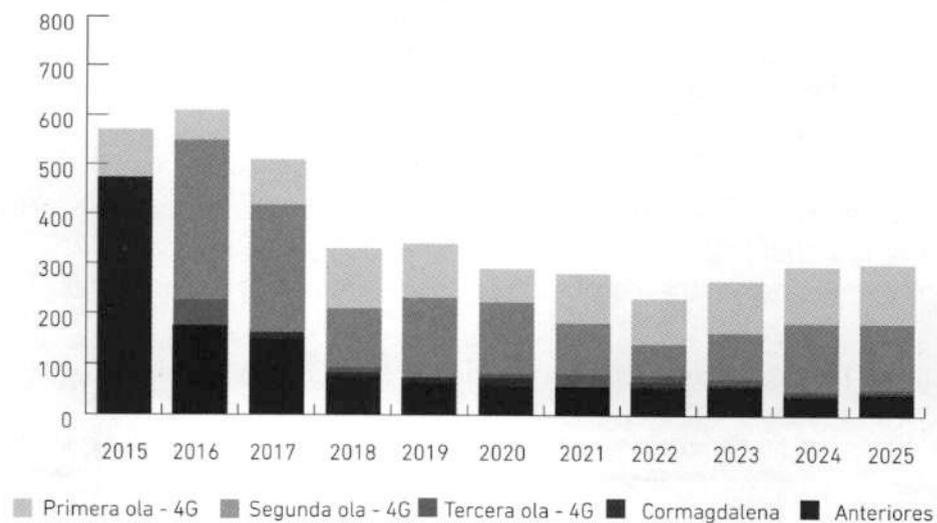
Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	890.112	396.784
Garantías de la Nación	154.314	0
Total	1.044.425	396.784

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A.

Por otra parte, y en desarrollo de los programas de cuarta generación de concesiones viales, se dio aprobación de planes de aportes correspondientes a 8 proyectos clasificados como segunda ola de concesiones 4G (Puerta de Hierro-Cruz del Viso, Pasto-Rumichaca, Neiva-Mocoa-Santana, Transversal del Sisga, Popayán-Santander de Quilichao, Villavicencio-Yopal, Neiva-Girardot y Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó). El total de aportes aprobados es de \$2,8 billones (pesos constantes de diciembre de 2013) y dentro de los riesgos aprobados se encuentran los sobrecostos en la adquisición predial, riesgo geológico, riesgo de traslado de redes, compensaciones socioambientales y riesgo comercial.

De igual manera, se encuentran en estudio y aprobación de obligaciones contingentes los proyectos enmarcados dentro de la Tercera Ola-4G, actualmente se han aprobado dos de estos: Bucaramanga-Pamplona y Pamplona-Cúcuta, por un monto total de aportes de 227 mm (pesos constantes de diciembre de 2013) como puede observarse en el Gráfico 2.16.

Gráfico 2.16. Perfil de aportes al Fondo de Contingencias
 (Miles de millones COP de 2013)



Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.

Así mismo, se realizó el estudio y aprobación de obligaciones contingentes de los proyectos enmarcados dentro de las Iniciativas Privadas sin desembolso de recursos pú-

blicos, los cuales no realizan aportes al Fondo de Contingencias, pero si deben realizar el estudio de suficiencia de mecanismos de compensación de riesgos, los cuales se encuentran reglamentados por el Decreto 2043 de 2014 y son los siguientes: (i) subcuenta del patrimonio autónomo; (ii) aumento de plazo adicional (máximo 20%) del plazo inicial; (iii) modificación de la estructura tarifaria; y (iv) modificación del alcance del proyecto.

Dentro de dicho esquema se dio aprobación a los siguientes proyectos: Ibagué-Cajamarca, Malla Vial del Meta, Chirjará-Villavicencio, Cesar-Guajira, Cambao-Manizales, Antioquia-Bolívar, Neiva-Girardot y Tercer carril Bogotá-Girardot.

En desarrollo de la reglamentación relativa a las obligaciones contingentes originadas en procesos judiciales, la Ley 1737/14 que decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 2015, se estableció que para la elaboración del presupuesto de la vigencia fiscal de 2016, las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación deberán programar en el Fondo de Contingencias un porcentaje no menor al 20%, del promedio del monto ejecutado por sentencias y conciliaciones de los últimos tres años. Se espera que la Fiduprevisora S.A. comience a recibir recursos también por este concepto.

Apuntando al cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan Estratégico del MHCP y el PND 2014-2018, respecto a la evaluación, reducción y gestión del riesgo fiscal ante la ocurrencia de desastres naturales, en la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), se dio inicio al proyecto de reglamentación del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (establecido mediante la Ley 1523/12, antes denominado Fondo Nacional de Calamidades) como un mecanismo de gestión financiera. Asimismo, se creó una mesa de trabajo entre las diferentes entidades involucradas en la GRD, con el fin de estructurar propuestas sobre protección financiera y definir lineamientos sobre aseguramiento de bienes públicos.

2.2.5 Subdirección de tesorería

La Subdirección de Tesorería de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional tiene como misión la administración de la liquidez con el fin de asegurar la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de las obligaciones de la Nación y la

colocación de los excedentes en las mejores condiciones posibles, de acuerdo con los lineamientos de riesgo definidos. Dentro de los recursos administrados por la Subdirección de Tesorería se encuentran los recursos propios y los recursos de fondos administrados dentro de los que se encuentran el Sistema General de Regalías, el Sistema de Cuenta Única Nacional y el fondo CREE, entre otros.

Para el periodo 2014-2015 la Subdirección de Tesorería alcanzó los siguientes logros

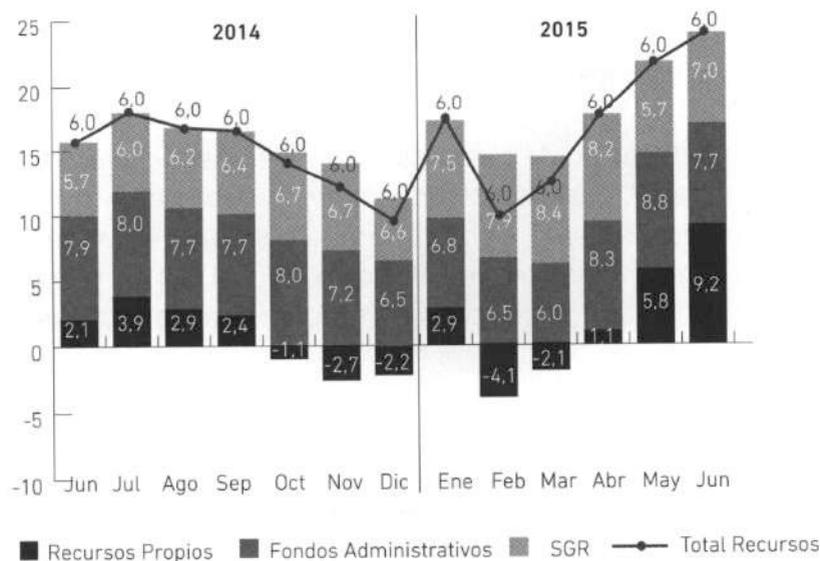
- *Gestión eficiente del flujo de caja de la Nación*, priorizando la atención de las necesidades del Presupuesto General y administrando eficientemente los excedentes de liquidez de los recursos administrados, logrando superar la meta de rendimientos establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- *Coordinación periódica de la disponibilidad de liquidez de la Tesorería General con el Banco de la República*, cumpliendo con las metas de depósitos consistentes con la ejecución de la Política Monetaria. Esto contribuyó a una disminución en las emisiones de TES de control monetario y de la aplicación de otros instrumentos de contracción del Banco de la República, que tienen impacto directo sobre el mercado de deuda pública.
- *Se inició la administración de nuevos fondos* creados por diferentes normas (Fondo de la Contribución Especial para la Equidad (CREE), Fondo Nacional de Infraestructura (Fondes), entre otros), implementando una estructura de administración óptima de acuerdo a los lineamientos de cada fondo.
- *Se reglamentó e implementó el funcionamiento de la Cuenta Única Nacional* para los recursos propios y de Fondos especiales administrados por los órganos del orden nacional. Los cuales durante el periodo en gestión superaron los \$4,0 billones. Lo anterior en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1450 de 2011.
- *Participación activa en la realización de operaciones de manejo de deuda pública* durante el segundo semestre de 2014 por un valor total de \$ 4.625 miles de millones, que representaron una mejora en el perfil de la deuda de la Nación al reducir los vencimientos de capital previstos para 2014 y 2015, así como un ahorro fiscal en las vigencias.
- *Eficiente administración de los recursos del Sistema General de Regalías*, reduciendo el impacto sobre el mercado (en pesos y en dólares) de las operaciones realizadas con estos recursos.

2.2.5.1 Gestión de recursos en pesos

En relación con la administración de recursos en pesos, las disponibilidades mensuales de caja durante el periodo de segundo semestre de 2014 y primer semestre de 2015 presentaron un comportamiento constante y poco volátil, alcanzando un nivel máximo de acumulación de recursos en el mes de junio de 2015, debido a los vencimientos de recaudo tributario (IVA, Renta, Riqueza, CREE, Consumo) que tuvieron lugar en los meses de abril, mayo y junio. Por otra parte, el menor nivel de disponibilidad que se observó, ocurrió en el mes de diciembre donde los recursos propios presentaron una disponibilidad de caja negativa como consecuencia de la alta ejecución de PAC que se realiza tradicionalmente durante este periodo.

Al cierre de 2014, los recursos propios de la Tesorería cerraron con un saldo negativo de \$2,2 billones (Gráfico 2.17) que se cubrieron transitoriamente mediante pagarés pasivos a favor de algunos fondos administrados. Teniendo en cuenta lo anterior, se terminó con un total de recursos en el Banco de la República por \$7,6 billones y en portafolio \$3,3 billones representados en Títulos de Tesorería TES (Cuadro 2.11).

Gráfico 2.17. Disponibilidad de recursos en pesos 2014 II-2015 I
(Billones COP)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2.11. Cierre 2014 Subdirección de Tesorería

Cierre 2014	
Concepto	Real
Recursos Propios	-6,444
Disponibilidad	-9,779
TES	3,336
SCUN	4,275
Disponibilidad	4,275
TES	0
Fondos Administrados	6,48
Disponibilidad	6,48
TES	0
SGR	6,625
Disponibilidad	6,625
TES	0
Total recursos	10,937
Disponibilidad	7,601
TES	3,336

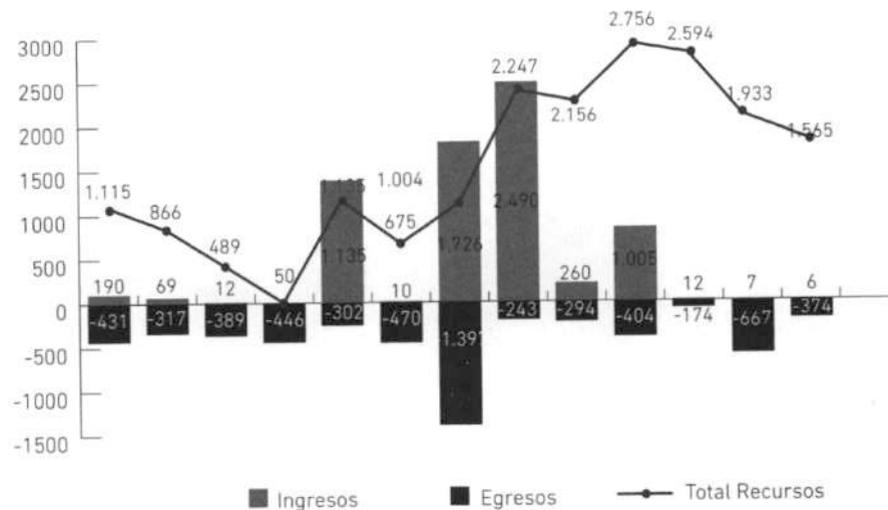
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.5.2 Gestión de recursos en dólares

En cuanto a la administración de recursos en dólares para el periodo en consideración, los altos volúmenes observados en los meses de diciembre de 2014, enero y marzo de 2015 correspondieron a colocación de bonos externos y desembolsos de créditos con organismos multilaterales. Por otro lado, al cierre de 2014 la disponibilidad de recursos con la que la tesorería terminó la vigencia fiscal fue de USD 1.004 millones (Gráfico 2.18).

En general, la composición de los instrumentos en los cuales la Subdirección Tesorería invirtió los recursos en administración en pesos y dólares en 2014 se constituyó en un 58% en depósitos en pesos, un 24% en portafolio TES, y un 18% en depósitos en dólares.

Gráfico 2.18. Disponibilidad de recursos en dólares 2014 II-2015 I



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2.5.3 Depósitos de Control Monetario

El saldo total administrado de Depósitos de Control Monetario por cada una de las referencias vigentes a 31 de diciembre de 2014 asciende a \$12,9 billones (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12. Depósitos TES de control monetario (Millones COP)

DEPÓSITOS TES MONETARIOS	
Vencimiento	saldo
nov-15	3.076.702
jul-15	4.947.032
jul-16	4.924.174
Total	12.947.907

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.5.4 Recursos de fondos administrados

Fondos administrados especiales

Los fondos administrados alcanzaron el mayor saldo de recursos durante el mes de mayo, hecho explicado principalmente por la acumulación de recursos por parte del fondo CREE. En cuanto al cierre de 2014 los fondos terminaron con una disponibilidad de caja de \$6,5 billones.

Sistema General de Regalías (SGR)

El SGR se conservó como el fondo administrado más importante durante 2014, terminando con un saldo de \$6,6 billones.

Sistema de Cuenta Única Nacional

De acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 2785 de 2013 y modificado por el Decreto 1780 de 2014, las entidades públicas iniciaron el proceso de traslado de recursos representados en efectivo y Títulos de Deuda Pública (TES) al Tesoro Nacional teniendo como plazo máximo el 31 de diciembre de 2015. Como consecuencia del proceso de incorporación, el Tesoro Nacional ha visto incrementado sus operaciones de portafolio, los cuales al cierre del 2014 alcanzaron los \$4,3 billones (Cuadro 2.13).

Cuadro 2.13. Saldo entidades CUN 2014 (COP)

Entidades	Ingresos
Fondo de solidaridad	125.605.836.786,68
Superintendencia de Industria y Comercio	165.750.520.853,00
Agencia Nacional de Infraestructura	108.946.242.533,00
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	1.247.379.867.562,84
Superintendencia de notariado y registro	43.274.628.390,00
Instituto nacional de vías	489.848.650.784,42
Ministerio de Tecnologías de la Información	505.070.981.950,49
Fonpolicia - gestión general	380.104.482.954,00
Superintendencia nacional de salud	154.163.534.691,00
Unidad administrativa especial de la aeronáutica civil	132.613.263.678,40
Instituto nacional de vigilancia de medicamentos y alimentos - invima	97.233.294.078,00
Agencia logística de las fuerzas militares	184.952.371.851,00
Rama judicial - consejo superior de la judicatura	71.585.396.623,95
Ministerio de Educación Nacional - gestión general	284.510.198.555,28
Autoridad nacional de televisión	285.351.905.032,80
TOTAL	4.276.391.176.324,86

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.5.5 Proyectos en curso

- Alistamientos tecnológicos y de procedimientos para el manejo de nuevos fondos administrados en virtud de normas como el PND 2014-2018 que implicará la implementación de la Cuenta Única Nacional para recursos propios, administrados o de fondos especiales de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación.
- Alistamiento y definición de políticas y conveniencia de administración de recursos entregados en administración a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional por parte de entidades públicas diferentes a las entidades obligadas a formar parte del Sistema de Cuenta Única Nacional.
- Definición e implementación de una estrategia de liquidez para los recursos propios y administrados por la Tesorería General de la Nación, que guarde consistencia con la ejecución de la estrategia de la deuda.

- Coordinación con el Banco de la República para el mejoramiento del proceso operativo para la colocación de excedentes de liquidez de la Tesorería General, el cual mediante un proceso de diagnóstico modificará las normativas y procedimientos vigentes, y definirá los requerimientos operativos necesarios para la ejecución del proceso.
- Análisis e implementación de nuevos instrumentos de inversión de conformidad con los lineamientos y políticas de riesgo autorizados en 2013.

2.2.6 Subdirección de Banca de Inversión

2.2.6.1 Apoyo al desarrollo de la infraestructura – asociaciones público-privadas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a través de la DGCPTN, emite una no objeción de las condiciones financieras de los contratos que se desarrollen bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) que involucren recursos del Presupuesto General de la Nación, procurando que los términos financieros a pactar sean favorables para la Nación y que la asignación de los recursos públicos sea eficiente.

De esta forma, a partir de la expedición de la Ley 1508/12, la Subdirección ha venido analizando desde el punto de vista financiero los proyectos de la Cuarta Generación de Concesiones Viales, así como otros importantes proyectos de infraestructura. Es así como se han aprobado 20 proyectos de iniciativa pública pertenecientes al Programa de Cuarta Generación de Concesiones, cuyos montos de inversión ascienden a \$25 billones (Cuadro 2.14).

Cuadro 2.14. Proyectos de 4G aprobados
 (Millones COP de 2014)

Proyectos Tercera Ola	Departamento Objetivo	Capex	Opex	Vigencias
Bucaramanga-Pamplona	Santander	810.821	633.054	1.993.477
Pamplona-Cúcuta	Santander-Norte de Santander	1.275.940	541.766	3.353.718
Total		2.086.761	1.174.819	5.347.195

Proyecto Segunda Ola	Departamento Objetivo	Capex	Opex	Vigencias
Puerta del Hierro-Cruz del Viso	Bolívar	465.261	820.981	742.132
Mar 1	Antioquia	1.539.439	832.587	4.490.011
Mar 2	Antioquia	1.483.255	1.236.851	5.184.629
Neiva Santana	Huila-Putumayo	1.557.873	1.520.395	2.738.286
Pasto-Rumichaca	Nariño	1.692.786	708.112	4.331.602
Santander de Quilichao-Popayán	Valle del Cauca/Cauca	1.234.479	530.630	2.331.454
Transversal del Sisga	Boyacá-Casanare	548.373	453.863	1.082.322
Bucaramanga-Barranca	Santander	1.744.450	1.045.447	2.927.585
Total		12.219.626	8.242.056	26.420.824

Proyecto Primera Ola	Departamento Objetivo	Capex	Opex	Vigencias
Conexión Pacífico 1	Antioquia	1.866.444	696.499	2.745.066
Conexión Pacífico 2	Antioquia	951.390	692.117	1.544.444
Conexión Pacífico 3	Antioquia	1.354.162	952.426	2.097.812
Autopista al Río Magdalena 2	Antioquia	1.450.448	727.775	2.603.337
Conexión Norte	Antioquia	1.038.365	617.830	2.590.548
Girardot-Puerto Salgar	Tolima, Caldas C/marca	969.867	695.751	1.544.801
Cartagena-Barranquilla	Bolívar /Atlántico	1.013.724	792.579	1.870.664
Perimetral de Oriente	C/marca-Meta	1.137.299	603.922	2.331.952
Mulaló-Loboguerrero	Valle del Cauca	1.266.830	411.145	2.552.953
Total		11.048.531	6.190.045	19.881.577

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicional a los proyectos 4G se han aprobado los siguientes proyectos de gran importancia para el desarrollo de la infraestructura del país:

- *Recuperación de la Navegabilidad del Río Magdalena*: el proyecto busca recuperar la Navegabilidad del Río Magdalena desde Puerto Salgar hasta Bocas de Ceniza, con una profundidad mínima de 7 pies, así como la operación y mantenimiento del corredor por 13.5 años. Involucra inversiones iniciales por cerca de 859.504

millones de pesos constantes de 2013 y desembolsos de recursos públicos del orden de 2,3 billones.

- *Aeropuertos de Suroccidente*: el proyecto entrega a un socio privado la administración, operación, explotación comercial, adecuación, modernización, mantenimiento y reversión tanto del lado aire como del lado tierra de los Aeropuertos El Edén de Armenia, Benito Salas Vargas de Neiva y Guillermo León Valencia de Popayán. Involucra inversiones por \$256.763 millones y recursos públicos hasta por \$294.173 millones de pesos constantes de 2013.
- *Ampliación del Aeropuerto de Cali*: el proyecto busca ejecutar obras de ampliación del aeropuerto de Cali, con el fin de adecuar las instalaciones a los manuales IATA y exigencias de operación internacionales. Involucra recursos del Presupuesto General de la Nación por \$128.574 millones de pesos constantes de 2013.
- *Ocaña Gamarra*: el proyecto consiste en ejecutar el mejoramiento de la vía Ocaña (Río de Oro)-Aguaclara-Gamarra, con el fin de mejorar de forma sustancial en la conectividad de Cúcuta y Venezuela con el Sector 2 del Proyecto Ruta del Sol y con el Río Magdalena. Involucra inversiones por cerca \$1.2 billones de pesos constantes de 2013 y la reasignación de vigencias futuras por \$311.394 millones que serán liberadas del Proyecto Ruta del Sol 2 en los años 2024 y 2025.

2.2.6.2 *Sistemas de Transporte Masivo*

En cuanto a los Sistemas de Transporte Masivo, la Subdirección de Banca de Inversión asesora a las entidades competentes en la estructuración de los términos financieros de los proyectos de transporte masivo en los cuales participe la Nación, atendiendo la Ley 310/96 en donde se prevé que esta última participará en la Cofinanciación de los sistemas de transporte con un mínimo de 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda de dichos proyectos.

- *Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)*

En este ámbito, la Subdirección ha realizado seguimiento a la ejecución de los recursos de la Nación mediante la participación en los Comités Fiduciarios y Asambleas convocadas por los Entes Gestores de las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla, Pereira, Cartagena y Bucaramanga. Asimismo, se han incorporado las partidas co-

respondientes en los presupuestos anuales, se han desembolsado recursos en los términos previstos en los Convenios de Cofinanciación, siempre y cuando las necesidades y flujo de caja de los proyectos lo requieran (detalle por proyecto en el Cuadro 2.15). Se han realizado las revisiones para las programaciones y/o reprogramaciones de aportes de acuerdo a lo acordado con el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, la Subdirección ha participado en las negociaciones de las operaciones de crédito con la Banca Multilateral buscando fuentes de financiación para estos proyectos.

Cuadro 2.15. Ejecución acumulada de los sistemas de transporte masivo (COP de 2014)

Proyecto	Presupuesto nación	Presupuesto municipio	Total presupuesto	Total desembolsos	% Ejecución presupuestal
SITM BARRANQUILLA	439.382.435.832	10.470.506.545	449.852.942.378	487.948.236.309	68%
SITM BOGOTÁ	4.407.283.482.410	2.988.213.898.733	7.395.497.381.142	6.288.616.937.091	85%
SITM BUCARAMANGA	419.921.430.954	169.276.726.756	589.198.157.709	483.788.963.318	82%
SITM CALI	1.290.615.885.966	553.846.991.869	1.844.462.877.835	1.439.139.173.550	78%
SITM CARTEGENA	305.194.728.394	167.665.847.074	472.860.575.468	472.692.968.615	100%
SITM MEDELLÍN	478.195.712.005	323.645.637.240	801.841.349.246	598.501.952.965	75%
SITM PEREIRA	156.680.246.270	7.110.001.231	270.262.068.436	270.262.068.436	100%
SITM SOACHA	92.484.512.937	40.583.322.069	133.067.835.007	132.781.695.375	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Puntos Relevantes

- En la vigencia 2014, los proyectos presentaron baja ejecución debido principalmente a inconvenientes con las negociaciones en los contratos de operación, demoras en los ajustes de los diseños de portales y medidas cautelares.
- Los Entes Gestores presentaban altos saldos en los encargos fiduciarios, los cuales se han venido disminuyendo, debido a que no se han girado recursos de las vigencias apropiadas hasta que se disminuyan los saldos en los encargos.

- Se optimizaron los recursos en los convenios de cofinanciación, haciendo los desembolsos de la Nación cuando el Proyecto realmente lo requiera, siempre y cuando se hayan ejecutado los saldos en fiducia.
 - Se realizó una capacitación de tipo presupuestal a todos los Entes Gestores haciendo énfasis en la buena planificación y uso de las herramientas presupuestales para evitar recursos ociosos en los Encargos Fiduciarios y programar los aportes de la Nación de acuerdo a las necesidades reales y flujo de caja de los proyectos.
 - Se tramitaron nuevos recursos de la Nación para los proyectos de Barranquilla por valor de \$77.256 millones de pesos de 2012 para las vigencias 2014 a 2017, Cali por valor de \$227.838 millones de pesos de 2012 para las vigencias 2014 a 2017 y Cartagena por valor de \$140.886.7 millones de pesos de 2013 para las vigencias 2018 a 2021. Esta última cuenta con aval fiscal y se encuentra pendiente de la aprobación del cupo de vigencias futuras.
 - Se han buscado alternativas para liberar recursos de la tarifa y evitar inconvenientes en los contratos de operación para los proyectos de Cali, Cartagena y Barranquilla.
 - Se efectuó una reprogramación de recursos acorde a la realidad de los Proyectos, en conjunto con el Ministerio de Transporte y Departamento Nacional de Planeación.
- *Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)*

En cuanto a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, la Subdirección de Banca de Inversión realiza las mismas gestiones a nivel presupuestal que en los SITM, participa en los Comités Fiduciarios y Juntas Directivas de los SETP de las ciudades de Armenia, Montería, Neiva, Santa Marta, Sincelejo, Pasto, Popayán y Valledupar y apoya la negociación de las operaciones de crédito con la Banca Multilateral buscando fuentes de financiación para estos proyectos (detalle de proyectos en el Cuadro 2.16).

Puntos Relevantes

- Con la participación en las Juntas Directivas se han proporcionado estrategias para mejorar el fortalecimiento Institucional de los Entes Gestores de las ciudades.
- Participación activa en conjunto con el Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación y Entes Gestores buscando suministrar herramientas

para la definición de la estrategia de gestión de flota y recaudo para cada uno de los proyectos.

- Los Entes Gestores presentaban altos saldos en los encargos fiduciarios, los cuales se han venido disminuyendo, debido a que no se han girado recursos de las vigencias apropiadas hasta que se ejecuten los recursos de los encargos.
- Participación en las negociaciones con la banca multilateral para la financiación que permita el desarrollo de los proyectos.
- Se realizó una capacitación de tipo presupuestal a todos los Entes Gestores haciendo énfasis en la buena planificación y uso de las herramientas presupuestales para evitar recursos ociosos en los encargos fiduciarios y programar los aportes de la Nación de acuerdo a las necesidades reales y flujo de caja de los proyectos.
- Se tramitaron nuevos recursos para el Proyecto de Neiva.
- Se realizó una reprogramación de recursos en conjunto con el Ministerio de Transporte y Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 2.16. Ejecución acumulada de los sistemas estratégicos de transporte público (COP de 2014)

Proyecto	Presupuesto nación	Presupuesto municipio	Total presupuesto	Total desembolsos	% Ejecución presupuestal
SETP ARMENIA	147.025.126.701	62.252.475.954	209.277.602.655	66.044.853.364	32%
SETP MONTERÍA	181.076.640.893	77.380.880.656	258.457.521.549	126.320.385.279	49%
SETP PASTO	247.333.302.386	101.580.443.173	348.913.745.559	158.463.101.544	45%
SETP POPAYÁN	191.351.627.324	80.068.521.280	271.420.148.604	75.203.221.367	28%
SETP SANTA MARTA	246.430.547.380	114.823.027.760	361.253.575.141	41.091.965.951	11%
SETP SINCELEJO	116.555.020.960	55.704.212.971	172.259.233.930	43.583.621.433	25%
SETP VALLEDUPAR	191.514.609.881	81.907.006.483	273.421.616.364	45.126.098.998	17%
SETP NEIVA	178.221.552.212	89.820.353.400	268.041.905.612	16.389.283.824	6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

• Principales logros

Tema	Descripción general	Impacto
SITM-SETP Ejecución de Apropriación	Se tramitaron los desembolsos de acuerdo con las necesidades reales de cada proyecto tanto de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público como de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, de acuerdo a lo establecido en los Convenios de Cofinanciación.	En la vigencia 2014 del total apropiado se ejecutó el 54%. Se promovió una ejecución eficiente de recursos realizando los desembolsos cuando el flujo y ejecución del proyecto lo requiera realmente, evitando dejar recursos ociosos en los encargos fiduciarios
SITM-Conpes de seguimiento para los SITM de Cali, Cartagena y Barranquilla	Aprobación de documentos Conpes para liberar infraestructura de la tarifa, logrando el equilibrio financiero operacional del Sistema.	Para el SITM de Cali se financian los Paticios, Taller de Valle de Lili, y Aguablanca liberando el 3% de la tarifa por pasaje. Para el SITM de Cartagena se financia Patio Portal y el Gallo liberando el 6% de la tarifa por pasaje y para el SITM de Barranquilla se libera el 8,67% de la tarifa por pasaje para el Portal de Soledad y Barranquillita.

• Proyectos Principales y en Curso

Proyecto	Descripción del proyecto	Metas	Fecha de inicio fecha de terminación
SITM-SETP	Estudios para la contratación de la Primera Línea Metro de Bogotá.	- Suscribir el Convenio interadministrativo Ministerio de Hacienda – Financiera de Desarrollo Nacional antes del 30 de julio de 2015.	01-10-2014
		- Crear el Proyecto de inversión para la incorporación de los recursos. - Definición de la institucionalidad de la Primera línea Metro de Bogotá.	31-12-2015
	Aprobación de cupo de vigencias futuras para los (SITM: Cali y Bucaramanga) SETP: Armenia, Montería, Santa Marta, Sincelejo, Pasto, Popayán, Neiva y Valledupar).	Suscribir los otros correspondientes.	01-10-2014 30-10-2015

2.2.6.3 Gestión de Activos

La Subdirección de Banca de Inversión realiza el seguimiento de las principales variables financieras de las empresas donde la Nación (MHCP) tiene participación, y las empresas del sector eléctrico donde por mandato de ley el MHCP las representa en las asambleas de accionistas. De igual manera, esta Subdirección asesora, propone y realiza seguimiento a los procesos de vinculación de la participación privada, como fusiones, adquisiciones, capitalizaciones, enajenaciones, concesiones y esquemas de participación directa e indirecta de la Nación.

El objetivo principal de la Subdirección es administrar el portafolio existente, mejorando los sistemas de información y comunicación entre el MHCP y los miembros de juntas directivas, optimizar el desempeño financiero de las empresas para que mediante los dividendos o las enajenaciones sean una fuente de recursos para la financiación del Presupuesto General de la Nación o de sectores específicos de acuerdo con los lineamientos del Gobierno nacional.

En este contexto, se han desarrollado actividades buscando optimizar el desempeño del portafolio administrado, las cuales se describen a continuación:

- En línea con las directrices sugeridas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el proceso que adelanta el país para el ingreso a esta organización internacional, se han adelantado avances en materia de gobierno corporativo, con lo cual se ha venido trabajando en conjunto con la Secretaría General del MHCP en un documento Conpes que cubra los temas más relevantes de gobierno corporativo dentro del manejo y seguimiento que debe realizar la Nación a las compañías donde tiene participación accionaria.
- En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta el principio de revelación de cuentas y transparencia de la OECD, la Subdirección de Banca ha organizado mesas de trabajo con la Contaduría General de la Nación, en pro de avanzar en el desarrollo de un aplicativo tecnológico que permita acceder a una fuente fiable, completa y oportuna de información de tipo financiero y de gobierno corporativo, el cual va dirigido en un principio a las empresas en las que el MHCP tiene participación accionaria para luego trascender a las empresas donde la Nación cuenta con participación patrimonial.

- De igual manera, la Subdirección ha venido trabajando en conjunto con la Secretaría General y el área de Servicios Tecnológicos del MHCP en el perfeccionamiento del aplicativo de Juntas Directivas para poder realizar un mejor seguimiento a la información administrativa de las compañías. Para garantizar el éxito de este proyecto, los miembros de junta directiva deberán alimentar periódicamente el sistema y se hará seguimiento a dichos informes. Se espera contar con la nueva versión de este aplicativo al finalizar el tercer trimestre de 2015.
- El proceso de enajenación del 57,61% de las acciones que la Nación tiene en Isagen, equivalentes a 1.570.490.767 acciones ordinarias, experimentó importantes acontecimientos, entre otros, la presentación de la garantía de seriedad de la oferta por parte de los inversionistas internacionales Colbún, GDF Suez y Brookfield. Estos tres inversionistas precalificados reunieron todos los requisitos técnicos, financieros y legales para adquirir el paquete de acciones que tiene la Nación en la generadora. No obstante, al término de la edición del presente documento, el proceso de enajenación se encuentra suspendido temporalmente, conforme lo decidido por el Consejo de Estado en Auto de 14 de mayo de 2015.
- En relación con el ambicioso plan de infraestructura que tiene contemplado el Gobierno nacional, el pasado 17 de octubre de 2014, la Asamblea General de Accionistas de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), con previo acompañamiento del MHCP, autorizó el programa de capitalización de la FDN por parte de International Finance Corporation (IFC) con un 17,6871% y la Corporación Andina de Fomento (CAF) con un porcentaje del 8.8436%. La intención de la capitalización busca fortalecer a la entidad patrimonial y técnicamente, con lo cual la FDN se constituye como una institución fundamental para la estructuración y el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura en el país. Asimismo, es importante mencionar el acuerdo de inversión suscrito entre la IFC y la Sumitomo Mitsui Banking Corporation (SMBC) en abril de 2015. En este acuerdo se concertó que este último adquirirá el 50% de las acciones de Internacional Finance Corporation, con lo cual la FDN tendrá un nuevo accionista con amplia trayectoria en la financiación de proyectos de infraestructura.
- La Subdirección de Banca de Inversión citó a reuniones de preasamblea a las empresas donde el MHCP tiene participación o realiza representación. Durante las preasambleas las compañías presentan, entre otras cosas, su proyecto de distribución de utilidades, las reformas estatutarias, los resultados financieros y el

informe de gestión, con lo cual la Subdirección de Banca de Inversión logra tener un acercamiento a las empresas, con el fin de tomar las decisiones pertinentes durante la celebración de la Asamblea General Ordinaria de Accionistas. Seguidamente, se coordinó con la Dirección de Presupuesto y con el Departamento Nacional de Planeación, las instrucciones a los representantes en relación con el valor total de los dividendos, lo cual quedó plasmado en el Conpes 3826 del 26 de marzo de 2015. En resumen, los dividendos decretados en 2015 con destino a la Unidad de Caja del Tesoro Nacional, donde el MHCP tiene participación accionaria o realiza la representación en las asambleas de accionistas ascendieron a \$5,6 billones (Cuadro 2.17).

Cuadro 2.17. Dividendos decretados 2015 (Miles COP)

Empresa	Dividendos nación
Ecopetrol S.A.	4.839.176.913
Isagen	277.285.850
Banco Agrario S.A. Banagrario	247.691.871
Interconexion Eléctrica S.A E.S.P - ISA	152.618.646
Bancoldex S.A.	24.224.421
Electrohuila	34.453.906
Electrificadora del Meta - EMSA	23.339.129
Gecelca S.A.	14.999.940
La Previsora S.A. CIA. de seguros	9.971.124
Fondo Nacional de garantías- FNG	4.189.230
Centrales eléctricas de Nariño - Cedenar	3.589.477
Central de Inversiones - CISA.	1.594.238
Electrificadora del Caquetá	1.438.958
Empresa de Energía del Pacífico E.S.P. Epsa	842.490
Distasa S.A. E.S.P.	217.277
Servicios Postales Nacionales S.A.	98.345
Fondo Regional de Garantías Conf(e)	5.441
Traselca S.A. ESP	164
Financiera de Desarrollo Nacional- FDN	95
Total	5.635.737.515

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- El área de gestión de activos de la Subdirección de Banca de Inversión impulsó la inclusión de un artículo en el PND 2014-2018 relacionado con la aprobación de vigencias futuras para compras de energía a las compañías eléctricas. En este sentido, dada la imposibilidad que tenían las compañías eléctricas de contratar directamente sus compras de energía durante períodos que excedieran el cambio de Gobierno, se incluyó un artículo que hace posible la aprobación de vigencias futuras a las compañías eléctricas para que puedan contratar sus compras de energía en el largo plazo, lo cual les permite competir sin restricciones en el sector.
- La Subdirección ha apoyado y coordinado los temas relacionados con la enajenación de participaciones accionarias en las compañías que deban surtir los trámites establecidos en la Ley 226 de 1995. Dentro de este proceso, se puede mencionar la expedición del Decreto 2305 de noviembre de 2014, por medio del cual se aprobó el programa de enajenación de la participación de Ecopetrol en la Empresa de Energía de Bogotá (EEB). Adicionalmente, se ha dado acompañamiento a otros Ministerios y entidades que están surtiendo los trámites para efectuar algún programa de enajenación de participación accionaria.
- En relación con los compromisos adquiridos por la Nación en la Ley 1509/12, donde se dio el fortalecimiento patrimonial a Colombia Telecomunicaciones. (Col-tel), es importante mencionar que se iniciaron los pagos que por este concepto debe asumir la Nación con el Parapat de Telecom. Dados estos compromisos, la Nación tiene el derecho de incrementar su participación accionaria en Colombia Telecomunicaciones en 2,5%, con lo cual será accionista del 32,5% del capital de la compañía.
- Dentro del seguimiento realizado a los Patrimonios Autónomos de Remanentes de las Electrificadoras de la Costa (Electrificadora de Córdoba, Magangué, Sucre, Guajira, Bolívar, Magdalena y Atlántico) se avanzó en la liquidación definitiva de estos patrimonios. En este sentido, Fiduprevisora S.A., como administradora de los Patrimonios Autónomos, logró importantes avances en términos de resolución de controversias judiciales que cursaban en contra de las electrificadoras.
- Respecto a las compañías que se encuentran en proceso de liquidación donde el MHCP tiene participación, (Cales y Derivados de la Sierra, Ciudad Chipichape, Electrocesar, Corelca, Cofinorte, Electrolima), se ha venido solicitando periódicamente

a los diferentes liquidadores un informe específico del estado del proceso, a fin de hacer un seguimiento más exhaustivo a los mismos, procurando que los procesos de liquidación no se extiendan por muchos años. En relación con lo anterior, se debe mencionar que se culminaron los procesos de liquidación de Corelca y Cofinorte. En cuanto al proceso de Electrocesar, se han adelantado los trámites necesarios para concretar la liquidación de la compañía, con lo cual se estima que la liquidación final de la sociedad tendrá lugar a mediados de 2015.

2.2.7 Subdirección de Financiamiento de Otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera

La Subdirección de Financiamiento de Otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera de la DGCPN, en su función de acompañar a las entidades estatales, diferentes de la Nación en la negociación, autorización y contratación de operaciones de endeudamiento, gestionó la contratación de diferentes operaciones, cuyos recursos fueron destinados a la atención de gastos de funcionamiento y capital de trabajo, así como al desarrollo de proyectos de inversión de amplio impacto regional.

Al respecto, entre el 1° de junio de 2014 y el 31 de mayo de 2015, se autorizaron operaciones de endeudamiento interno por COP \$1,23 billones, créditos de tesorería por COP \$3,23 billones y empréstitos externos hasta por USD 2.174 millones, equivalentes a \$5,04 billones (Cuadro 2.18); además de las autorizaciones dadas a Empresas Públicas de Medellín y a la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. para gestionar operaciones de crédito público externo hasta por la suma de USD 2.130 millones, con el fin de financiar plan de inversiones y propósitos corporativos generales.

En lo corrido de 2015, más del 50% del monto total de las autorizaciones corresponden a la suscripción de empréstitos externos en cabeza principalmente de Ecopetrol y sus filiales, con destino a financiar el plan de inversiones de la compañía y la puesta en marcha de la Refinería de Cartagena. Por su parte, la contratación de empréstitos en moneda legal colombiana si bien representa tan solo el 13% de las autorizaciones impartidas, resulta de vital importancia para el desarrollo del país, en la medida en que dichos recursos están destinados a financiar inversiones en infraestructura eléctrica y de comunicaciones, así como a la modernización de centros educativos a nivel

departamental como la renovación de la infraestructura tecnológica de la Universidad de Cundinamarca y ampliación de la infraestructura de la Universidad de Caldas; y por otro lado, a financiar proyectos de saneamiento ambiental y fortalecimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR).

Cuadro 2.18. Autorizaciones de endeudamiento junio de 2014-mayo 2015 (Billones COP)

Tipo	Monto	Participación
Créditos Internos	1,23	12,91%
Créditos de Tesorería	3,23	34,03%
Créditos Externos ¹⁰	5,04	53,06%
Total	9,49	100,00%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con relación a las condiciones de mercado bajo las cuales se autorizó la contratación de créditos de tesorería (de los cuales COP \$2 billones corresponden a Ecopetrol) para entidades como ISA y sus filiales, Isagen, Electricadoras, entre otras, las tasas de referencia se ubicaron, para empréstitos en moneda legal colombiana en un margen entre DTF T.A. + 1,5% y DTF T.A. + 3%, y para empréstitos en otras monedas en un margen dado por LIBOR (6M) + 1,5% y LIBOR (1Y) + 1,85%.

Finalmente, se autorizó la celebración de diferentes operaciones de manejo de deuda, destinadas a mejorar el perfil de deuda y endeudamiento neto de las entidades estatales a partir del cambio en las condiciones financieras inicialmente pactadas (tasa de interés, plazo, periodicidad de pago); y por otra parte, se autorizó el otorgamiento de la garantía de la Nación a la contratación de empréstitos entre la Banca Multilateral y entidades como Findeter, Bancoldex e Icetex, una vez formalizada la instrumentalización de las contragarantías correspondientes (bajo el esquema de garantías mobiliarias) y fortalecimiento en la cobertura de las mismas (hasta por un 130% del valor de los contratos de empréstitos suscritos).

¹⁰ Monto equivalente en moneda legal colombiana, de conformidad con la Tasa Representativa del Mercado vigente en la fecha de publicación de la Resolución de autorización correspondiente.

2.2.7.1 Seguimiento a los créditos externos garantizados por la Nación

Se realiza un seguimiento sobre cada uno de los vencimientos sobre los créditos externos garantizados por la Nación. A 31 de mayo de 2015 existen cuarenta y seis (46) créditos externos contratados por entidades de orden nacional y territorial que tienen Garantía de la Nación, treinta y ocho (38) créditos tienen contrato de contragarantía y ocho (8) créditos no tienen ninguna contragarantía real a favor de la Nación, únicamente pagaré. Al respecto, es importante resaltar que se ha presentado una reducción de aproximadamente el 20% respecto a los créditos sin contragarantía real a favor de la Nación, en comparación con aquellos créditos vigentes a 31 de mayo de 2014 (10), con motivo de la cancelación de tales acreencias.

Por otra parte, de los treinta y ocho créditos que tienen contratos de contragarantía, diez tienen contratos de encargo fiduciario para la administración de los recursos de las diferentes rentas pignoradas a favor de la Nación.

Igualmente, se debe resaltar que, con base a la Ley 448/98, el artículo 3º de la Ley 819/03, el Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005 y la Resolución N° 2818 del 11 de noviembre de 2005, veinticuatro entidades que suscribieron contratos de contragarantía, tienen la obligación de realizar aportes anuales en pesos al Fondo de Contingencias de Entidades Estatales, hasta el vencimiento del crédito.

2.2.7.2 Seguimiento a los créditos internos garantizados por la Nación

A 31 de mayo de 2015, se encuentran registrados, en el sistema de deuda pública de la DGCPTN, como vigentes y con garantía de la Nación un total de seis entidades entre municipios, departamentos y empresas de economía mixta, cuya deuda asciende a \$277.854 millones, de los cuales \$153.325 millones son garantizados por la Nación (Cuadro 2.19).

Cuadro 2.19 Saldo Créditos Garantizados (a 31 de mayo de 2015)
(Millones COP)

Entidad	Saldo Deuda	Saldo Garantizado
Departamento del Magdalena	26.798,00	10.719,00
Departamento de Nariño	664,99	664,99
Distrito de Barranquilla	24.252,48	14.353,56
Municipio de Santiago de Cali	216.449,43	123.711,83
Municipio de Magangué	9.501,83	3.800,73
Municipio de Plato	187,60	75,00
TOTAL	277.854,33	153.325,11

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN.

2.2.7.3 Recuperación de cartera

El saldo de la cartera a favor de la Nación por concepto de créditos concedidos con recursos del Presupuesto General de la Nación, acuerdos de pago y cuentas por cobrar, a 31 de mayo de 2015, asciende a \$7,98 billones, de los cuales \$6,80 billones son por capital y \$1,18 billones por concepto de intereses.

Se ha estimado como cartera recuperable con situación de fondos la suma de \$7,21 billones. El 90% de las deudas más representativas son el Metro de Medellín, \$5,34 billones, cuya participación en el total de la cartera asciende al 66,1%; Empresas Públicas Municipales de Cali (EMCALI), \$1,09 billones; URRÁ S.A, \$450 mm; Distrito de Barranquilla, \$76 mm; y Fogacoop, \$39 mm.

El 10% del saldo de cartera, equivalente a \$771 mm, corresponde a Créditos condonables otorgados a Caprecom y a varios departamentos para modernización, reorganización y rediseño de redes de prestación de servicios de salud (\$182 mm); créditos a entidades que actualmente se encuentran liquidadas o en proceso de liquidación (\$160 mm), de los cuales los más significativos son Corelca por \$104 mm, la Empresa Social del Estado Antonio Nariño por \$53 mm, y Metrofútbol por \$1,02 mm; créditos a entidades del orden nacional que cancelan las deudas Sin Situación de Fondos, con apropiaciones

que se incorporan en el Presupuesto General de la Nación. Estas deudas son canceladas siempre y cuando tengan las apropiaciones respectivas (en esta categoría está el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) que tienen un saldo de deuda por \$402 mm); y créditos en proceso de cobro coactivo por \$27 mm.

2.2.7.4 *Saneamiento de deuda*

Con las operaciones de saneamiento de deuda efectuadas se aunaron esfuerzos para el fortalecimiento institucional | normalizando las obligaciones de pago adecuándolas a las verdaderas capacidades de caja de las entidades solicitantes para mejorar el recaudo de cartera de la Nación.

Continuando con el proceso de saneamiento de la deuda con la Nación que presentan algunas entidades, se ratificaron las garantías otorgadas a las entidades financieras acreedoras del municipio de Plato hasta por un monto total de \$1.094 millones. Con el mismo propósito, se adelantó la reestructuración de la deuda que presenta la Empresa URRÁ S.A. ESP con unas nuevas condiciones financieras de tasa de interés y servicio anual de la deuda; y se reestructuró la deuda de Emcali E.I.C.E E.S.P. por \$1,021 billones, ajustándola a lo estipulado en el Conpes 3750 de 2013 mediante el cual se establece la importancia estratégica del proyecto "Apoyo Financiero al Plan de Inversiones en Infraestructura para Fortalecer la Prestación de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en el Municipio de Santiago de Cali".

La Nación liberó en el mes de mayo de 2014 las prendas sin tenencia sobre las centrales Paipa I, II y III, entregadas por Gensa S.A. ESP como contragarantía a la Nación por su garantía otorgada a la FDN. Esto, teniendo en cuenta que la deuda de Gensa S.A. -E.S.P.- en favor de la FDN se normalizó con la celebración de un acuerdo de pago¹¹, y dado que la entidad deudora prepagó las obligaciones a la FDN.

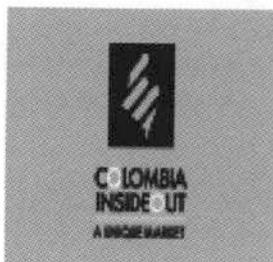
De otra parte y aplicando el artículo 148 de la Ley 1450/11, la Nación ha celebrado acuerdos de pago hasta por la suma de \$502.983 millones, de los cuales durante el periodo comprendido entre abril de 2013 y abril de 2015 se pagaron \$326.790 millones. Estos recursos fueron destinados para el pago de las deudas resultantes del

¹¹ Como consecuencia de la cancelación del laudo arbitral a la Central Eléctrica de Sochagota – CES.

reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la Ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal docente y administrativo, como costos acumulados en el escalafón nacional docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales de los municipios de Ciénaga, Santa Marta, Cali, Valledupar, Cúcuta y Manizales y; los departamentos de La Guajira, Cauca, Magdalena, Córdoba, Cesar, Norte de Santander, Cundinamarca y Atlántico.

2.2.8 Subdirección de relaciones con inversionistas

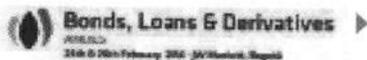
Algunos de los eventos en los que la Nación tuvo importante participación fueron los siguientes:



- ▶ Septiembre 2014. Colombia Inside Out – Bolsa de Valores de Colombia/Deceval. London, United Kingdom

Colombia Inside Out tiene el propósito de internacionalizar el mercado de capitales colombiano, atraer nuevos inversionistas y posicionar a Colombia como un destino relevante para inversores globales.

Este evento se llevó acabo en septiembre de 2014 y unió a diferentes líderes del mercado colombiano, emisores de valores e importantes representantes del Gobierno nacional con el fin de mostrar a los inversionistas las oportunidades de inversión en Colombia, las perspectivas generales y los retos de la economía colombiana.



- ▶ Febrero 2015. Bonds, Loans & Derivatives Bogotá, Colombia

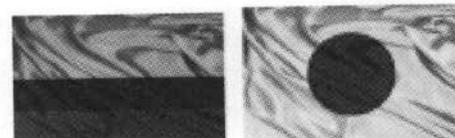
Este evento al igual que el del año anterior contó con la participación del MHCP y es de suma importancia para

la región al reunir pares como Chile, Colombia y Perú permitiendo a los participantes tener una visión panorámica de todas las opciones potenciales de financiación y de la percepción de los inversionistas a nivel internacional.

Entre los temas que se trataron se encuentran la importancia del buen manejo de la política fiscal, el incremento de la confianza en la economía colombiana, la flexibilidad de la tasa de cambio, el déficit fiscal, la caída de los precios del petróleo, la participación de inversionistas extranjeros en el mercado de TES, el desempleo, la implementación de los proyectos de infraestructura (4G), mecanismos de negociación y protección a los inversionistas

Marzo 31 de 2015. Visita Inversionistas en Japón

Durante los últimos años, gracias a la excelente disciplina fiscal y el crecimiento estable de la economía colombiana, la Nación ha despertado un importante interés de los inversionistas asiáticos. Por tal motivo, en el mes de marzo de 2015, en ocasión de las reuniones anuales del BID en Busan, Corea, El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría y el Director de Crédito Público, Michel Janna Gandur, visitaron en Japón a diferentes Asset Managers, Insurance Companies, Bancos Japoneses y Agencias del Gobierno Japonés, con el propósito de mostrar los avances en la economía colombiana durante los últimos años a pesar de los fuertes choques de los mercados internacionales, la disciplina fiscal, la implementación de los proyectos de infraestructura (4G), y el buen manejo macroeconómico.





► Abril 2015. Reuniones Anuales de Primavera. Washington D.C.

Cada primavera, miles de funcionarios gubernamentales, periodistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y participantes invitados de los sectores académico y privado se reúnen en la ciudad de Washington con ocasión de las Reuniones de Primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Grupo Banco Mundial. Revisten especial importancia las reuniones celebradas por el Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI, órgano conjunto del Grupo Banco Mundial y del FMI, en las cuales se analizan los avances logrados por ambas instituciones. Asimismo, se organizaron seminarios, sesiones informativas regionales, conferencias de prensa y muchos otros eventos centrados en la economía, el desarrollo y los mercados financieros internacionales. Las reuniones este año se llevaron a cabo en la ciudad de Washington entre el 17 y el 19 de abril de 2015. Este evento contó con la participación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría, el Viceministro Técnico, Andrés Escobar Arango, el Presidente de Financiera de Desarrollo Nacional, Clemente del Valle y el Director del Departamento Nacional de Planeación, Simón Gaviria Muñoz.

Dentro de las reuniones individuales que se llevaron a cabo, la delegación de Colombia oficializó la entrada de Sumitomo Mitsui Banking Corporation como nuevo socio de la Financiera de Desarrollo Nacional. Por otra lado, el Ministro Mauricio Cárdenas se reunió con el Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, Nathan Sheets, con quien discutió sobre temas de la agenda económica entre los dos países y con el Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional, Mitsuhiro Furusawa.

2.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Gracias a una política de manejo de deuda prudente, la Nación redujo en los últimos años su vulnerabilidad a choques externos y logró mitigar el impacto a los desbalances externos, gracias a la composición de la deuda. Esta resistencia, de hecho, ha sido uno de los pilares en el proceso de aumento de la calificación por parte de las agencias calificadoras de riesgo. Aun así, es importante continuar trabajando en la reducción de la vulnerabilidad, en particular mediante la diversificación en la base de financiamiento.

En efecto, luego de varios años con amplia liquidez en los mercados internacionales y un ciclo de tasas locales a la baja, la política monetaria en los países desarrollados se ha ido ajustando a la coyuntura internacional, por lo cual se espera que las tasas de interés base aumenten y las fuentes disponibles de financiamiento se encarezcan. Así las cosas, ampliar la base de inversionistas de nuestro mercado local, mantener la comunicación con los inversionistas tradicionales, profundizar el contacto y la presencia en nuevos mercados, así como crear nuevas relaciones con entidades de crédito de carácter multilateral o gubernamental, será muy importante para mantener y fortalecer el acceso a los mercados.

Por su parte, en cuanto al manejo proactivo del riesgo de refinanciamiento, si bien las operaciones de manejo ejecutadas en el pasado permitieron suavizar el perfil de vencimientos y disminuir la presión de amortizaciones durante los últimos años, es importante que a pesar de las restricciones de carácter fiscal, la Nación se mantenga activa en la ejecución de operaciones de manejo, pues de este modo podrá, en conjunción con los lineamientos de emisión de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, evitar concentraciones de vencimientos en el mediano y largo plazo.

De otro lado, la administración eficiente de la liquidez es crítica para el diseño de una estrategia de endeudamiento adecuada a las necesidades reales de recursos. El desarrollo e implementación de la Cuenta Única Nacional permitirá resolver dificultades operativas, reducirá ineficiencias en la obtención y reasignación de recursos y asimismo, disminuirá el servicio de deuda.

En aspectos operativos y tecnológicos, con un mayor volumen de recursos, más operaciones y mayores responsabilidades en materia de administración de recursos, es importante para la Dirección contar con plataformas tecnológicas que permitan un adecuado seguimiento en los diferentes frentes de trabajo: financiamiento, tesorería, pagos, contabilidad, entre otros, así como asegurar una correcta interoperabilidad y comunicación entre ellos. No se trata de un proceso fácil pues los sistemas utilizados por compañías, tesorerías o incluso otros gobiernos no son del todo parametrizables ni completamente adaptables a las necesidades que puede tener la Dirección, como tampoco resulta viable construir un sistema de estas características desde cero. En ese sentido, la evaluación de los proveedores y la capacidad de estos para adaptar sus soluciones tecnológicas será crítico para la Nación, por lo cual la Dirección continuará trabajando para poder hacerse, en el menor tiempo posible, a un sistema que se ajuste a sus requerimientos.

Finalmente, en conexión con el desarrollo de infraestructura, es muy importante mantener la atención en la adecuada modelación y mitigación de los riesgos asociados a las Asociaciones Público Privadas en infraestructura. El gran auge de estos proyectos y la magnitud del paquete de inversiones, requiere que se minimicen las contingencias, se disponga de los instrumentos adecuados para su cobertura, de manera que se disminuya el riesgo de impacto fiscal y afecten otros sectores en los que también se requerirán inversiones en la próxima década.

3. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS)

3.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (en adelante DGRESS) se consolida como el referente para el análisis del comportamiento financiero y fiscal del Sistema General de la Seguridad Social Integral y de los regímenes de excepción, propiciando y/o evaluando propuestas regulatorias frente al financiamiento del sistema, la utilización del flujo de recursos y la eficiencia en el gasto, en congruencia con los marcos fiscales y presupuestales.

En materia de salud, la DGRESS propenderá por una adecuada regulación financiera del sistema de salud, con énfasis en la definición de los requisitos de habilitación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la definición de medidas necesarias para implementar, de manera sostenible, la Ley Estatutaria de la Salud recientemente declarada exequible por la Corte Constitucional. Adicionalmente, se buscará la implementación de mecanismos de liquidez que permitan solventar la crisis hospitalaria y la creación de mecanismos que minimicen el riesgo de futuras crisis, de manera que se proteja y se asegure la continuidad de la prestación del servicio.

En materia pensional, se continuará con la labor de consolidación y fortalecimiento de las entidades recientemente creadas en el sector para la administración del sistema de pensiones, como la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) y Colpensiones. Adicionalmente, se buscará implementar los ajustes normativos que permitan optimizar el régimen de prima media, y el régimen de ahorro individual para lograr una mayor cobertura de los mecanismos de protección en la vejez.

Respecto a los pasivos pensionales del orden territorial, la DGRESS continuará su gestión en materia de administración del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), el cálculo de pasivos pensionales por medio de Pasivocol y la concurrencia de la Nación para financiar los pasivos pensionales de hospitales. Para ello, se buscará crear una institucionalidad adecuada que asuma la gestión de los pasivos pensionales territoriales, así como la implementación de un sistema de información integral que permita el manejo más eficiente de los trámites que el Ministerio de Hacienda realiza a favor de las entidades territoriales frente a sus pasivos pensionales.

3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

A continuación se detallan los aspectos más relevantes que se trabajaron en la legislatura comprendida entre junio de 2014 y junio de 2015 en materia de Seguridad Social Integral.

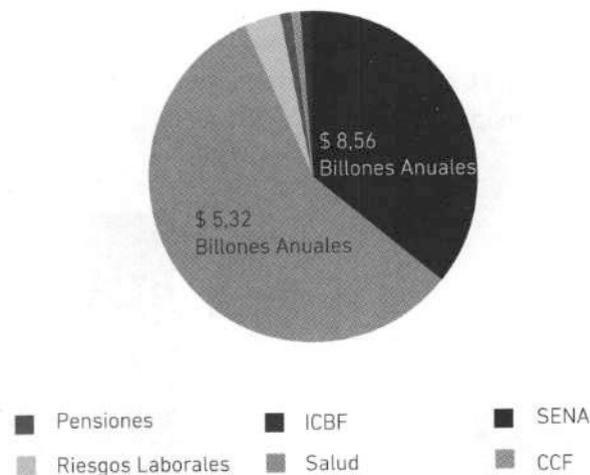
3.2.1 Subdirección Técnica de Salud y Riesgos Profesionales

3.2.1.1 Sistema General de Seguridad Social en Salud

Control de la evasión al Sistema de Protección social: se estableció el control de la evasión al Sistema de Protección Social como un elemento central del Plan Estratégico de la DGRESS. Según las estimaciones de la UGPP en 2013 la evasión representó \$14.6 billones de pesos¹² (Gráfico 3.1). A partir de dicha situación, esta Dirección impulsó el artículo 135 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, referente al Ingreso Base de Cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral, con el fin de simplificar las reglas de cotización de los trabajadores independientes y establecer la existencia de un sistema de presunción de ingresos con el fin de reducir la evasión en los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. Con estas nuevas reglas y una adecuada gestión de fiscalización se espera disminuir los actuales niveles de evasión e inexactitud en el pago de los aportes a la seguridad social.

¹² Esta cifra hace parte de los resultados del estudio técnico sobre la evasión de los trabajadores independientes declarantes de renta, realizado a partir de los cruces de información de la PILA y la DIAN, identificando además los individuos que se apropian de forma indebida de subsidios estatales. Dichos resultados fueron presentados en el Primer Foro de Regulación Económica de la Seguridad Social organizado por la DGRESS.

■ Gráfico 3.1. Evasión en el Sistema de Protección Social



Fuente: UGPP (2013).

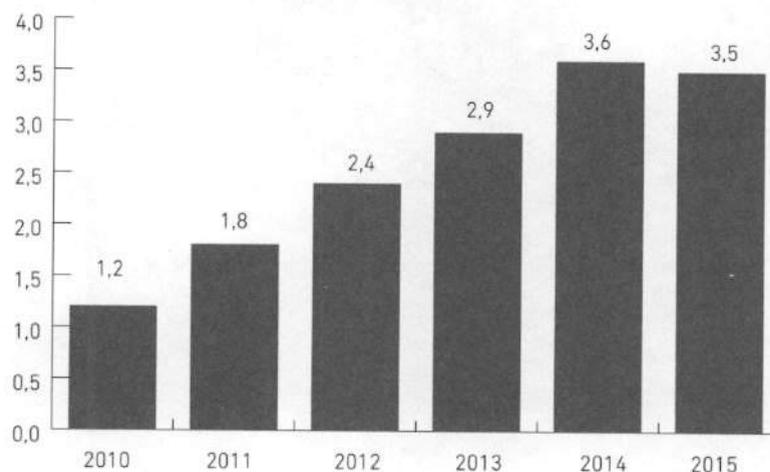
Optimización de la distribución de los recursos de la cuenta de alto costo: se determinó, en conjunto con el MSPS, la forma en que se distribuirán los recursos de la cuenta de alto costo, con el objetivo de corregir ex post las desviaciones de concentración por EPS de los casos de VIH/SIDA. Esto con el fin de incentivar una mayor gestión por parte de las administradoras, para lograr una menor prevalencia de esta enfermedad y disminuir el impacto fiscal que genera en el sistema.

Seguimiento a los programas de saneamiento de las Empresas sociales del Estado: se elaboró un informe de seguimiento a los programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado y un análisis de la cartera hospitalaria por edad de deuda y EPS a nivel histórico en el periodo 2008-2015.

Sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud: a partir del análisis y actualización constante de las variables demográficas y financieras del Sistema de Seguridad Social en Salud, se establecen los escenarios de sostenibilidad del sector. Para 2015, los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) a la cofinanciación del régimen subsidiado de salud fue de \$3.5 billones de pesos, que representan un incremento de recursos cercano a 185% en el periodo 2010-2015

(Gráfico 3.2) como resultado del avance en la igualación de primas en el Sistema y el Plan de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado.

Gráfico 3.2. Recursos del PGN destinados a complementar la financiación del régimen subsidiado (Billones COP)



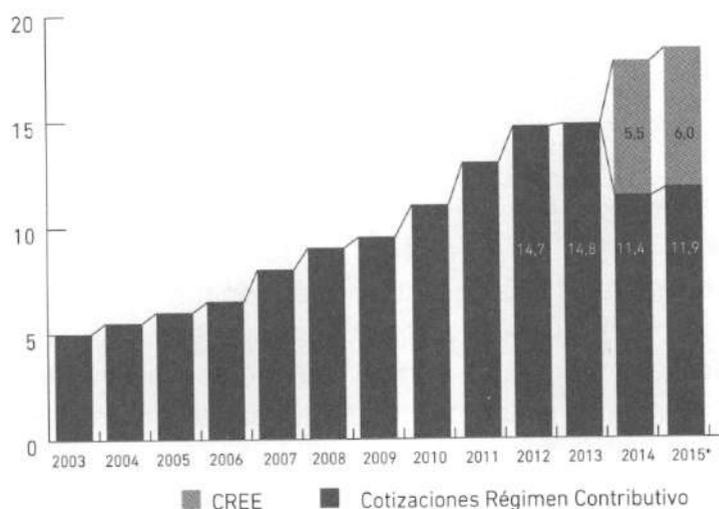
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, los recursos del régimen contributivo han aumentado 21% en el periodo 2012-2015. Entre 2012 y 2014 las cotizaciones destinadas a la subcuenta de compensación disminuyeron \$3,4 billones. Lo anterior como resultado de la sustitución y compensación del pago por parte del empleador del aporte patronal de salud del 8,5% a los empleados que devenguen hasta 10 salarios mínimos legales vigentes (Smmlv), por el pago del impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) establecido por la Ley 1607 de 2012. Es decir, que aunque las cotizaciones en 2014 disminuyeron \$3,4 billones, por concepto del CREE se presupuestaron \$5,5 billones en los ingresos del Sistema (Gráfico 3.3), que compensan e incrementan sus recursos disponibles.

Por otra parte, la Subdirección Técnica de Salud y Riesgos Profesionales participó en la discusión técnica de inclusión al POS de tecnologías en salud de primera línea de tratamiento y medicamentos por subgrupos terapéuticos y farmacológicos, así como

en la metodología de identificación, selección y ordenamiento para evaluación de ayudas diagnósticas para enfermedades de baja prevalencia. Lo anterior a partir del análisis de la estructura del POS para su actualización, como parte de la Comisión asesora de costos, beneficios, tarifas y condiciones de operación del aseguramiento en salud.

Gráfico 3.3. Cotizaciones y CREE en el régimen contributivo (Billones COP)

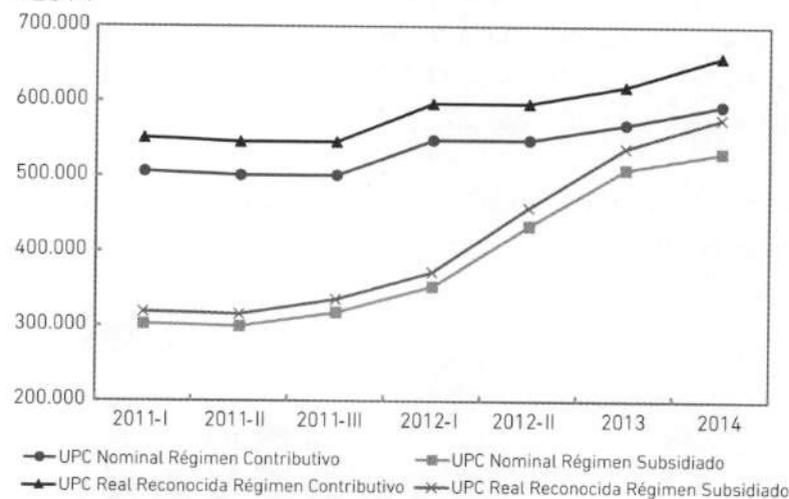


*Proyección

Fuente: DGRESS- Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de Fosyga.

A partir del análisis del comportamiento del gasto en salud se participó en la discusión que dio lugar al incremento del 6,06% del valor de la UPC para 2015, con lo cual en el periodo 2011-2015 la UPC Real Reconocida ha aumentado 27% en el régimen contributivo y 92% en el régimen subsidiado (Gráfico 34). Igualmente, se participó en la definición del programa piloto de unificación de primas puras de los dos regímenes en cuatro grandes ciudades y se propuso realizar una prueba piloto de unificación de pool de riesgo del régimen subsidiado y el régimen contributivo en 2016.

Gráfico 3.4. Unidad de Pago por Capitación. Valor promedio UPC Real Reconocida- 2011 - 2014



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Basado en Acuerdos CRES y Resoluciones MSPS).

- Habilitación financiera de las EPS:* en participación conjunta con el MSPS y la URF, se expidió el Decreto por el cual se actualizan y unifican las condiciones financieras y de solvencia de las entidades autorizadas para operar el aseguramiento en salud. Esta reglamentación exige el cumplimiento de normas prudenciales progresivas a 7 años de capital mínimo, patrimonio adecuado, reservas técnicas y régimen de inversión de las reservas técnicas, de tal forma que el sistema cuente con entidades aseguradoras más sólidas financieramente que le permitan atender las obligaciones derivadas de la atención en salud, mejorando el flujo de recursos hacia los prestadores de servicios de salud, mitigando así eventuales crisis financieras en las Empresas Sociales del Estado. A partir de este marco se propuso el artículo 97 del Plan Nacional de Desarrollo que faculta a las cajas de compensación familiar a destinar recursos propios y los recursos a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 para cumplir las condiciones financieras para la operación y el saneamiento de las cajas que operan o cuentan con programas de aseguramiento en salud.
- Atención en salud de la población reclusa:* se trabajó con el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) y el MSPS el Decreto que reglamenta la creación del Fondo Nacional de Salud de Personas Privadas de la Libertad en cumplimiento

de la Ley 1709 de 2014 que estableció medidas para mejorar las condiciones de la población reclusa en los establecimientos carcelarios y penitenciarios.

- *Elaboración y trámite de la Ley Estatutaria de Salud:* se apoyó al MSPS en la elaboración y trámite de la Ley Estatutaria que regula el derecho fundamental a la salud. El punto central de esta Ley implica la modificación de la operatividad del sistema avanzando hacia un plan implícito de salud en el que se tendrá acceso a todos los procedimientos y tecnologías salvo aquellos que se presenten dentro de un listado taxativo de exclusiones.

Con la declaración de exequibilidad de la Ley Estatutaria por parte de la Corte Constitucional en mayo de 2014, esta Dirección propuso en conjunto con el MSPS los artículos 66, 67 y 72 del Plan Nacional de Desarrollo como elementos estructurales para la implementación de la Ley. Los dos primeros hacen referencia a la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos, tendrá a su cargo el manejo unificado de los recursos destinados al Sistema. Por su parte, el artículo 72 establece que como prerrequisito para la expedición o renovación del registro sanitario por parte del Invima, los medicamentos y dispositivos médicos deberán tener una evaluación técnica por parte del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) a partir de la cual el MSPS fijará su precio.

- *Recursos del Lotto destinados al sector salud:* el MHCP elaboró e impulsó la expedición del Decreto 728 de 2013, por el cual se reglamentan los parágrafos 2 y 3 del artículo 42 de la Ley 643 de 2001. A partir de la expedición de este Decreto se han autorizado giros durante 2013, 2014 y 2015 por valor de \$74,4 mil millones para las entidades territoriales que no tengan obligaciones pensionales del sector salud o las tengan plenamente financiadas, en cuyo caso las podrán destinar para garantizar la financiación de la unificación de los Planes Obligatorios de Salud y la sostenibilidad de la oferta de prestación de servicios, en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado.
- *Consejo Nacional de Juegos y Azar:* mediante el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA), instancia adscrita a este Ministerio, se expidieron acuerdos regulatorios del juego de lotería tradicional que permiten determinar los recursos que los operadores de estos juegos deben utilizar como reservas técnicas y reservas de capitalización, así como los indicadores para calificar la gestión, eficiencia

y rentabilidad de los operadores del juego. Adicionalmente, se expidió el reglamento de apuestas sobre los resultados de carreras de caballos.

3.2.1.2 Sistema general de riesgos laborales

Con base en el análisis sobre la concentración de riesgos en el sistema general de riesgos y sobre los costos operativos de las aseguradoras, se presentaron como propuestas los artículos 76, 80 y 216 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país. En particular, el artículo 76 adiciona al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero la necesidad de definir medidas para evitar la concentración de riesgos y la selección adversa de afiliados por parte de las administradoras de riesgos laborales. Por su parte, el artículo 80 ordena el pago por parte del Fopep de las pensiones a cargo de Positiva S.A. cuyos derechos fueron causados en el Instituto de Seguros Sociales, aliviando las cargas de la Administradora. Finalmente, el artículo 216 faculta al Gobierno nacional para definir, con base en estudios técnicos, la remuneración de los servicios relacionados con el sistema de recaudo del Sistema General de Seguridad Social de tal forma que se podrá regular el costo operativo que asumen las administradoras al adoptar el sistema PILA.

3.2.1.3 Regímenes de excepción

Al analizar el comportamiento de los gastos y las fuentes de financiamiento del subsistema de salud de las Fuerzas Militares, se encontró la necesidad de aumentar el aporte destinado a los servicios médicos derivados de los accidentes de trabajo y la enfermedad profesional de 2 al 3%; y de incrementar el presupuesto per cápita del sector defensa de 20 a 25% de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Iniciativa sancionada por el Gobierno nacional mediante Decreto 2698 de 2014.

Se avanzó en la estructuración de una propuesta que permita una mayor eficiencia en la prestación del servicio del modelo actual de atención en salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag).

3.2.2 Subdirección Técnica de Pensiones

3.2.2.1 Participación en la regulación del sistema pensional

Entre 2014-2015 la Subdirección emitió conceptos económicos y jurídicos sobre 55 actos legislativos (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Actos legislativos sobre los cuales la Subdirección Técnica de Pensiones se pronunció 2014-2015

Categoría	2014		2015	
	Número	Temas	Número	Temas
Proyectos de Ley	43	Madres Comunitarias, Pensión gracia, veteranos de guerra, bono pensional familias vulnerables, Salario Integral, liquidación de entidades, edad de retiro forzoso, seguridad social de los transportadores públicos, múltiple contribución a la seguridad social, familias vulnerables, incrementos pensionales y equilibrio de poderes, entre otros.	8	Edad de retiro forzoso para rectores, medallistas olímpicos y temas de liquidación de pensiones de los liquidados Puertos y taxistas entre otros.
Actos Legislativos	2		0	
Controles políticos	-	-	2	ISS en liquidación y Colpensiones y una audiencia de seguimiento a Colpensiones del Auto 320 de la Corte Constitucional.
Total	45		10	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante precisar que la Subdirección prestó apoyo técnico en la elaboración de las bases y el articulado del PND en lo relacionado con temas pensionales.

- *Entre 2014-2015, la Subdirección expidió 13 decretos reglamentarios, y emitió conceptos económicos y legales sobre seis decretos (Cuadro 3.2).*

Cuadro 3.2. Decretos expedidos en 2014 que reglamentan la seguridad social

Tema	Número
Asunción por parte de la Nación del Pasivo Pensional generado por el extinto Municipio de Armero	2622/14
Emisión de Bonos con cotizaciones simultaneas	1051/14
Reglas para la asunción de la función de administración y pago de la nómina de pensionados del Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión) y de la Administración Postal Nacional (Adpostal).	823/14
Prorrogan los plazos establecidos en el artículo o 10 del Decreto 653 de 2014 – 1440/14 (Paso Telecom y Teleasociadas)	1440/14
Prorroga de los plazos establecidos en el artículo 10 del Decreto 1440 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Paso Telecom y Teleasociadas y traslado de reservas Foncap al Tesoro Nacional).	2408/14
Reglas para la asunción de la función de administración y pago de la nómina de pensionados (Capresub).	1212/14
Establece las reglas para la asunción de la función pensional del extinto Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT)	885/2014
Prorroga del plazo para culminar la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.	652/2014
Se modifica el artículo 3 del Decreto 1212 de 2014 para trasladar al Tesoro unas reservas de Capresub.	2713/14
Mesadas pensionales Fonpet.	2689/14

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, en el primer semestre de 2015 se hicieron comentarios a seis proyectos de decretos donde se aborda la creación de cargos BEPS y el traslado de funciones pensionales a la UGPP, entre otros. También se han proyectado tres decretos relacionados con el paso a la UGPP de actividades pensionales de entidades como la CVC, Focine y MinTic.

- *Defensa técnica y judicial de la Nación*

Entre 2014-2015 esta Subdirección ha producido 225 conceptos técnicos y jurídicos como apoyo a la Oficina jurídica y la Subjurídica del MHCP (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Procesos 2014-2015 relacionados con la defensa técnica y jurídica de la Nación

Categoría	Número de procesos		Temas
	2014	2015	
Conceptos técnicos	8	4	Procesos de nulidad simple sobre temas relacionados con la Flota Mercante, Bancafe, liquidación y estructuración del ISS y de Caprecom, entre otros.
	38	12	Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho
	10		Demandas de inconstitucionalidad en temas relacionados con la pensión familiar, víctimas de la violencia, reconocimientos de pensión de vejez e invalidez, prima de vuelo y asignación de retiro, entre otros.
	61	60	Tutelas por pensión gracia y reliquidación de pensiones en Universidades concurridas u otras entidades
	24	2	Jurisdicción laboral ordinaria de Universidades públicas y otros.
Intervenciones ante la Corte Constitucional	5	1	Se solicitó la unificación y selección de tutelas en temas como régimen de transición, devolución de cotizaciones en pensión gracia, régimen convencional Banco de la República, liquidación a prepensionados de Telecom, e incorporación de la prima de actualización en la asignación de retiro. (T-2451880 AC, T-3.052.705, T-3.658.903 y otras, T-4426042, T-4049473 y T-4656053)
Total	146	79	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.2.2 Apoyo al saneamiento financiero y pensional de entidades estatales

- *Revisión y aprobación de los cálculos actuariales de las entidades que asumirá la UGPP:* dado que la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) debe administrar las nóminas pensionales asignadas en el artículo 1° literal a) numeral 2 del Decreto Ley 169 del 23 de enero de 2008. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha debido impartir la aprobación de los cálculos actuariales que estiman pasivos pensionales de entidades públicas del nivel nacional liquidadas.
- Para dar cumplimiento a esta función, desde 2014 al 31 de mayo de 2015, se ha realizado la aprobación del cálculo actuarial de aquellas entidades que cuentan con los pasivos pensionales más costosos y problemáticos; Ministerio de Comunicaciones,

Instituto de Seguros Sociales, Capresub, INEA, INAT, Corporación Financiera de Transporte, Corporación Financiera de Turismo, Foncolpuertos y Caprecom, entre otros.

- Estas aprobaciones están permitiendo (i) la cuantificación total del pasivo pensional a cargo de la Nación; (ii) la consolidación de un esquema único de contabilidad en materia de pasivo pensional; y (iii) la unificación de criterios para la administración de las nóminas de pensionados, así como de la defensa judicial unificada en materia de seguridad social.
- Concurrencia de la Nación con la deuda pensional de las universidades: respecto a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de las universidades territoriales ordenado en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se efectuó la redención de Bonos de Valor Constante (BVC) Serie B a favor de las Universidades de Antioquia, Valle, Atlántico y la UIS por \$244 mm para 2014, y \$81 mm para el primer semestre de 2015.
- Igualmente, se emitieron BVC Serie A por \$58 mm para 2014, a favor de las Universidades de Cartagena, Magdalena y Nariño, y se está trabajando con las Universidades de Quindío, Distrital, Politécnico y Jaime Isaza Cadavid en la consecución de la concurrencia mediante la BVC Serie B.
- Respecto a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de universidades nacionales, conforme con lo establecido en la Ley 1371 de 2009, se les ha asesorado en la elaboración del cálculo actuarial y en la depuración de su pasivo pensional. Hasta el momento se ha aprobado el cálculo actuarial de la Universidad de Caldas y se ha avanzado en el estudio legal de las pensiones otorgadas por esta universidad y en la depuración del cálculo actuarial de las universidades de Cauca, Chocó, Nacional, Córdoba y la Universidad Tecnológica de Pereira.
- Concurrencia de la Nación con la deuda pensional de las entidades hospitalarias: dentro de las responsabilidades que tiene la Nación a través del MHCP se encuentra la suscripción de los contratos de concurrencia con las entidades territoriales para cubrir el pasivo prestacional del sector salud a 31 de diciembre de 1993 de las instituciones hospitalarias, de acuerdo con lo establecido en la Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios. Por este concepto el MHCP giró aproximadamente \$107 mm en los años 2014 y 2015 (Cuadro 3.4).

Del mismo modo, se elaboraron y firmaron las actas de liquidación de seis (6) contratos de concurrencia que fueron suscritos entre el MHCP y el departamento de

Magdalena, que certifican que la Nación está a paz y salvo con sus obligaciones pres-
tacionales por concurrencia.

Adicionalmente, se encuentran en trámite de firmas las actas de liquidación de cinco
(5) contratos de concurrencia suscritos entre el MHCP y el departamento de Antioquia.

Cuadro 3.4. Contratos de concurrencia con hospitales
(Miles de millones COP)

Departamento	Contrato de concurrencia	Valor de la concurrencia pagada
Antioquia	Venecia	1.303
Antioquia	El Bagre	660
Antioquia	El Carmen de Viboral	446
Antioquia	Chigorodó	1.976
Antioquia	Gómez Plata	1.468
Antioquia	Yalí	682
Antioquia	Marinilla	1.882
Antioquia	San Luis	1.053
Antioquia	San Rafael	1.370
Antioquia	Itagüí	179
Antioquia	El Peñol	1.275
Antioquia	El Santuario	1.726
Antioquia	Copacabana	27
Antioquia	Valdivia	742
Antioquia	Santa Rosa de Osos	2.196
Antioquia	Anorí	1.025
Antioquia	Caucasia	4.313
Antioquia	Belmira	787
Antioquia	Campamento	352
Antioquia	Santander	51.950
Antioquia	Barbosa	3.302
Valle del Cauca	Cali – Hospital San Juan de Dios	28.174
Total	22	106.888

3.2.2.3 *Proceso de seguimiento fiscal*

Por medio del proceso de seguimiento fiscal desarrollado en 2014 se pudieron establecer varias problemáticas asociadas al sistema general de pensiones, como su baja cobertura, la deficiencia en el reconocimiento de pensiones y la falta de información suficiente en materia de seguridad social, por lo que se han iniciado los siguientes proyectos:

- En la bodega de datos se facilitan las labores de seguimiento y evaluación al sistema de seguridad social, ya que allí se consolida información de los principales indicadores del sistema, como los niveles de cobertura, los resultados financieros y demás aspectos macroeconómicos; los ingresos y los gastos de Sistema; las transferencias de la Nación y de las entidades territoriales; y el cumplimiento de rol o papel de cada uno de los agentes participantes en el Sistema. La bodega es el principal insumo para la elaboración del Boletín semestral en donde se evidencia la evolución del Sistema.
- Producción de informes trimestrales, mediante los cuales se ha emitido concepto técnico acerca de la posible incidencia fiscal de algunos de los acontecimientos que se presentan en materia de seguridad social, como los traslados del régimen de ahorro individual al régimen de prima media y el impacto de proyectos en la cobertura del Sistema, tal como el que es analizado en el estudio de la simplificación de la afiliación al SGSS.
- El proyecto de historias laborales permitirá optimizar el tema de reconocimientos pensionales. Para este efecto se realizaron dos estudios para determinar la institucionalización del proyecto, la naturaleza de la entidad y la herramienta tecnológica que se debe crear para consolidar bajo una sola institución la centralización, actualización y administración de las historias laborales de los trabajadores públicos del orden central y descentralizado, así como el de todos los afiliados al Sistema General de Pensiones con posterioridad al 1º de abril de 1994.

3.2.3. Administración de los recursos del Fonpet

El Ministerio de Hacienda adjudicó en octubre de 2012 la Licitación Pública No. 06 de 2012 para la administración de los recursos del Fonpet, correspondientes a la reser-

va constituida por las entidades territoriales para amparar sus obligaciones pensionales. Al cierre de mayo de 2015 los recursos acumulados en los patrimonios autónomos que administran los recursos del Fondo ascienden a \$44,6 billones, un año antes esta cifra se situaba en \$41,4 billones.

En el mes de mayo se actualizó el cálculo actuarial del pasivo pensional para todas las entidades territoriales del nivel central y del sector educación. Dicho pasivo presenta una disminución del 31,5% frente al registrado con corte al 2013, al pasar de \$84,7 billones a \$57,4 billones. La principal razón de la disminución radica en la aprobación de un nuevo cálculo actuarial del Fondo del Magisterio (Fomag)¹³. En la actualidad, fruto de estas variaciones y de los aportes acumulados por las entidades, 722 entidades territoriales han alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional, de los cuales 713 son municipios y 9 son departamentos. En términos generales, el cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales pasó del 49,4% a 77,7%.

Los retiros de junio de 2014 a mayo de 2015 ascendieron a \$1,84 billones de pesos, 51,3% de los cuales corresponden a devoluciones de excedentes del cubrimiento del pasivo pensional, 43,1% a giros al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación tienen las entidades territoriales, el 4,4% a retiros de recursos del Loto en Línea para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud y el 1,2% restante a trámites por pago de bonos pensionales. Los retiros del último año son bastante significativos teniendo en cuenta que el total histórico de retiros de recursos del Fonpet a mayo 31 de 2014 asciende a \$5,2 billones.

Es de destacar que paralelamente a las opciones de retiro de recursos, desde inicios de 2014 se está dando aplicación al modelo de administración financiera por el cual se permite a las entidades disponer de una proporción de los recursos que anualmente destina al Fonpet para atender otras necesidades o proyectos, la aplicación de la medida para 2015 liberará cerca de \$278 mm a los departamentos que aún no han alcanzado la cobertura del pasivo pensional.

13 El Cálculo Actuarial realizado por la Fiduprevisora y aprobado por esta cartera cuantifica el pasivo total generado por el Magisterio en el orden nacional y territorial. Dado que el cálculo actuarial que fue aprobado con corte a 31 de diciembre de 2013, es el segundo ejercicio que se realiza persona por persona y no bajo el método de extrapolación, pueden generar diferencias en el pasivo que venían reportando las entidades territoriales.

Adicionalmente, y con el fin de apoyar la cobertura de los pasivos pensionales de las entidades rezagadas, el MHCP se encuentra adelantando la distribución de recursos acumulados por concepto del impuesto de timbre entre agosto de 2003 y diciembre de 2011. Esta distribución se realizará entre los municipios que aún no han logrado la cobertura de su pasivo pensional. Los recursos a distribuir tendrán un impacto directo sobre la situación fiscal de las entidades en el mediano y largo plazo, en lo que a obligaciones pensionales se refiere.

Finalmente, es de destacar que conforme al artículo 49 de la Ley 1737 de 2014, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital, por primera vez el Fonpet efectuará el traslado de recursos al Fomag por el valor del pasivo pensional corriente a cargo de las entidades territoriales. El traslado está programado para el tercer trimestre de 2015 y permitirá que las entidades territoriales no vean comprometidos recursos de su presupuesto para atender estas obligaciones.

3.2.4 Proyecto de historias laborales (Pasivocol)

El proyecto de historias laborales (Pasivocol) realiza el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales del pasivo pensional territorial mediante el apoyo y asesoría a las entidades territoriales en temas de reconstrucción del archivo laboral y pensional y su respectiva digitación en una base de datos unificada. Durante 2014, este Proyecto alcanzó el 100% de cumplimiento en la recepción de información por parte de las entidades territoriales del sector central quienes enviaron al menos una base de datos tendiente a generar un cálculo actuarial del pasivo pensional, lo cual refleja el compromiso y dedicación del equipo asesor del MHCP y el Ministerio de Trabajo con los 1101 municipios y 32 departamentos inscritos al proyecto.

También se destaca que durante 2014 se logró obtener el mayor número de cálculos actuariales de toda la historia del proyecto de historias laborales (Pasivocol) ya que 951 municipios y gobernaciones, además de 693 entidades descentralizadas, enviaron información al MHCP con altos estándares de calidad. En consecuencia, del trabajo realizado durante 2014 el pasivo pensional territorial central se ajustó en un 28% alcanzando un valor global de \$47 billones.

Actualmente la cobertura de actualización de cálculo actuarial del pasivo pensional en el Sistema de Información del Fonpet es de más del 98%. Se espera que en 2015 se alcance el 100% de cobertura.

3.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Riesgos para la DGRESS

Para adelantar las actividades de seguimiento financiero y fiscal del Sistema General de Seguridad Social y de los regímenes de excepción se requiere contar con modelos y sistemas de información que soporten las actividades propias de la Dirección, de tal forma que se minimicen los riesgos de pérdida de información sobre el comportamiento histórico de las variables fundamentales de dicho Sistema, se consoliden los mecanismos de alertas tempranas que eviten impactos fiscales sobrevenientes y se conserve la memoria institucional que podría comprometerse como consecuencia de las actuales modalidades de vinculación de personal, con el consecuente efecto en el oportuno cumplimiento de las responsabilidades asignadas y metas trazadas por la Dirección.

Riesgos para el sistema de seguridad social

La expedición de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015), podría generar desequilibrios financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud con probables impactos fiscales sobre la Nación, de no adoptarse medidas para efectos de optimizar el uso de los recursos por parte de los afiliados y los diversos agentes del Sistema, sin detrimento de la prestación de los servicios de salud.

De otro lado, la concentración de riesgos, la siniestralidad observada y los altos costos operativos son factores, entre otros, que podrían afectar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Riesgos Laborales y que por lo tanto imponen la adopción de medidas regulatorias para minimizar los riesgos.

En materia pensional, se puede percibir que la inadecuada gestión de la información del sistema puede implicar la indebida valoración del pasivo pensional a cargo de las entidades obligadas al pago de dicha obligación.

Desafíos enfrentados

Implementación de las normas aprobadas en el Plan Nacional de Desarrollo: Como gran desafío se encuentra la concertación de las normas que deben regular los artículos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, con las otras carteras que tienen intereses comunes en estos temas.

Fortalecimiento del sector salud: en materia de salud, se pretende (i) buscar mecanismos que impulsen mayor eficiencia en la operación y flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, (ii) determinar nuevas fuentes de financiación para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de la Ley Estatutaria de Salud; e (iii) institucionalizar dentro del MHCP una instancia en la que se realice el seguimiento fiscal y financiero del Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI) a nivel nacional y territorial, y se identifiquen los impactos del SGSSI para la Nación en el corto y mediano plazo, con un Confis de Seguridad Social.

Utilizar los excedentes del Fonpet como fuente de financiamiento del pasivo pensional del sector salud: se debe desarrollar el mecanismo mediante el cual las entidades territoriales puedan utilizar los recursos acumulados en el Fonpet, que hayan sido abonados en el sector salud, como fuente de financiación del pasivo pensional de dicho sector y del pasivo no certificado por contratos de concurrencia. Lo anterior, con la condición de que dichos entes territoriales decidan asumirlo como pasivo propio según lo establecido en el artículo 147 del PND 2014-2018.

Cuantificación del pasivo de las entidades territoriales con el sector salud: es un reto para la DGRESS la cuantificación del pasivo que tienen las entidades territoriales con el sector salud dentro de los contratos de concurrencia suscritos, los pendientes por suscribir y el pasivo no incluido dentro de los mismos. Lo anterior, con el fin de registrar el pasivo dentro del Fonpet y así poder financiarlo con los recursos abonados al sector salud.

Proyecto de historias laborales: continuar con el proyecto de historias laborales, dado que implica el diseño de una metodología de medición y evaluación de calidad y aseguramiento de la información relativa a las historias laborales, así como la socialización y puesta en producción de nuevas herramientas tecnológicas que permitan

facilitar la compilación de las historias laborales de todos los colombianos en un solo archivo cuya administración se encuentra en la Oficina de Bonos Pensionales del MHCP. Adicionalmente, por dicha consolidación, permitirá la estimación del pasivo pensional y la integración de los procesos que propenden por el cálculo y financiamiento de los diferentes pasivos pensional en el orden territorial y nacional.

Obtención de Información del SGSS: diseñar la reglamentación para lograr la unificación de los criterios para reporte de información, de recepción y de almacenamiento de información del SGSS, por parte de las entidades competentes y bajos los parámetros técnicos establecidos por el MHCP.

Elaborar modelos para proyectar las necesidades fiscales de la seguridad social: a pesar de los esfuerzos de la DGRESS entre 2014 y 2015 para mejorar las proyecciones fiscales del sector de seguridad social, utilizando modelos estadísticos que articulen variables demográficas, de empleo y de crecimiento económico en las proyecciones, es necesario que este ejercicio se realice en conjunto con las entidades del sector, para lograr mejores resultados.

4. Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN)

4.1 Visión de largo plazo

Como parte de su visión a largo plazo, la DGPPN se ha planteado objetivos que contribuyan a mejorar la calidad del gasto en el sector público. Así, la DGPPN, con el liderazgo del Ministro de Hacienda y Crédito Público (MHCP), ha tenido una participación activa en la programación del presupuesto de manera que su monto y composición sirvan al propósito del Gobierno nacional de apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, atendiendo los lineamientos del Presidente de la República de construir una sociedad más justa, moderna y solidaria, con prosperidad para todos.

La nueva institucionalidad surgida del desarrollo y aplicación de las normas aprobadas por el Congreso de la República durante esta administración, permitirá hacia el futuro cualificar los instrumentos de gestión fiscal y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado.

Sobre la base de estos criterios, el cambio esperado que se busca es el de pasar de un control y monitoreo del presupuesto orientado hacia el Estado, a un control y monitoreo del presupuesto orientado a la efectividad de la gestión pública: cada peso debe convertirse, directa o indirectamente, en un bien o servicio para los ciudadanos, de manera que la mejor gestión presupuestaria contribuya decididamente a la satisfacción de las necesidades de la población, en particular la más vulnerable, y sea un instrumento, desde lo fiscal, para impulsar la modernización del país.

Lo anterior, ha ido acompañado del ejercicio habitual de las funciones que le ordena la normatividad vigente, con especial énfasis en algunas áreas como la de contribuir a mantener la tendencia descendente del déficit fiscal, en consonancia con lo dispuesto por la regla fiscal; programar prioritariamente los recursos para financiar la ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448/11; garantizar la incorporación de los recursos suficientes para asegurar la atención de las zonas y comunidades afectadas por la inusual emergencia invernal de comienzos del decenio; presupuestar los recursos para atender el costo de las sentencias de las Altas Cortes, entre otras, referentes a la unificación de los regímenes en salud, y a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado; propender, en general, para que el gasto y la inversión públicas contribuyan a alcanzar las metas del PND 2010-2014, y, en el futuro, las del PND 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, para que, en el marco de la incertidumbre que caracteriza el funcionamiento de la economía mundial, sean un motor para el crecimiento y la generación de empleo en Colombia.

4.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

4.2.1 Gestión del presupuesto por parte de la DGPPN 2014-2015

La gestión del presupuesto durante 2014 y 2015 debe verse en el contexto de los resultados de las políticas económica y fiscal desarrolladas por el Gobierno nacional durante el actual decenio. Su aplicación no solo se ha dirigido a materializar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Juan Manuel Santos. Ha sido también un instrumento importante para hacer frente a la incertidumbre que ha caracterizado a los mercados internacionales, y, más recientemente, para amortiguar los choques externos derivados del desplome en el precio internacional del petróleo y en el precio de otras materias primas que han afectado el valor de las exportaciones del país, y con ello los ingresos de la Nación. Esta situación, de no enfrentarse con decisión, podría incidir adversamente sobre el crecimiento del país y la generación de empleo.

Durante 2014 el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció en 4,6%, tasa inferior al registro de un año atrás (4,9%). Aunque se trata de una cifra que se compara favo-

rablemente con las registradas por otras economías de la región y con las de otros países emergentes, recoge, sin embargo, los primeros efectos del choque externo generado por la reducción en el precio internacional del petróleo que para la referencia Brent pasó de US\$115 el barril a finales de junio de 2014 a US\$45,8 el barril a mediados de enero de 2015.

Al dejar de ser el petróleo un motor de crecimiento para la economía colombiana, como lo fue hasta hace muy poco, la nueva situación del mercado internacional minero-energético hará necesario que aquella se ajuste a las nuevas circunstancias con el fin de evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos que pongan en peligro los avances logrados en materia económica y social. Esto exige mantener la responsabilidad con que desde comienzos de siglo se ha manejado la política económica y afianzar la coordinación que han mostrado los responsables de su gestión. En el área de la política fiscal el Gobierno nacional debe aprovechar el proceso de fortalecimiento institucional que se ha logrado con las reformas aprobadas en años recientes, cuya aplicación ha contribuido a la consolidación de la confianza de inversionistas, productores y consumidores.

Hasta la fecha, los resultados fiscales han sido favorables. En buena parte explicados por el manejo responsable del Presupuesto General de la Nación (PGN), instrumento fundamental de la política fiscal. La consolidación fiscal que se ha logrado ha permitido al Gobierno nacional asumir una postura contracíclica en política fiscal, mediante la cual se ha estimulado la demanda interna cuando ha sido necesario propiciar el dinamismo de la economía, y se ha ajustado el gasto público, cuando esta muestra que retorna a su fase de crecimiento y la actividad privada reasume su papel de liderazgo.

Los resultados en los pasados cuatro años han demostrado el éxito de la estrategia adoptada. La economía ha crecido a promedios que no se observaban con anterioridad, los flujos de inversión extranjera directa se han situado en niveles no registrados antes en la historia económica del país; el sector financiero sigue mostrando una gran solidez; y las oportunidades derivadas de la puesta en marcha de muchos acuerdos comerciales, empiezan a mostrar sus primeros resultados, favorecidas además en el último año por la depreciación real del peso, lo cual será un elemento de gran importancia para elevar la competitividad del país y compensar parcialmente los efectos de la reducción del precio del petróleo.

Comoquiera que para 2015 los analistas esperan una reducción sensible en la tasa de crecimiento económico, que estaría en niveles del orden del 3,2%, en el Gobierno nacional hemos adoptado medidas preventivas para mitigar los choques externos sobre nuestra economía y para reanimar la actividad, de manera que podamos alcanzar 3,5% o más de crecimiento del PIB.

Ahora, más que nunca, se requiere mantener la estrategia adoptada. Con este propósito, junto con la reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República a finales de 2014, se han aprobado medidas sobre austeridad y recorte en gastos no esenciales del presupuesto, y se ha evitado en lo posible sacrificar aquellas apropiaciones que tienen un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.

Con igual propósito, se le ha abierto espacio a la participación de la inversión privada en múltiples sectores, mediante el mecanismo de las APP, que antes eran atendidos preferencialmente por el sector público.

En el contexto de la estrategia adoptada, a comienzos del mes de junio, el presidente Santos anunció el Plan de Fomento a la Productividad y el Empleo, en su segunda versión (Pipe 2.0), el cual representará inversiones por \$16,8 billones y generará más de 320 mil empleos. En el marco de una política de responsabilidad fiscal, el Pipe 2.0 contempla medidas de inversión pública en infraestructura educativa, vías por obra pública, fomento agropecuario, vivienda rural y urbana, y regalías. Lo mismo que medidas sectoriales en industria y comercio, turismo y minero-energético. De esta manera, los recursos públicos podrán invertirse más eficientemente en aquellos sectores en donde el país los requiera, para que sean más efectivos en la generación de crecimiento y empleo y en la reducción de las desigualdades sociales.

En el caso que nos ocupa, no se trata de nuevos recursos, sino de agilizar el plan de inversiones aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país. Se busca que los recursos públicos en movimiento dinamicen la producción y la economía no pierda el impulso por la desaceleración provocada por la reducción en el precio del petróleo. Se pretende agilizar la inversión pública, de manera que se pueda avanzar rápidamente en obras de infraestructura educativa y vías;

además de estimular la exploración minero-petrolera y revivir el subsidio a la tasa de interés de la vivienda clase media, lo que empujará el sector de la construcción. Se espera que con esto la economía crezca en 2015 mínimo en 3,5%.

Aunque las medidas se toman ahora, de manera que las inversiones anunciadas se verán reflejadas en las cuentas económicas del 2015, sin embargo, las obras se harán en los próximos años de este gobierno, con recursos de presupuestos futuros, teniendo como el propósito el cumplimiento de las metas previstas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, Ley 1753 de 2015.

En los próximos años no solo avanzaremos en la construcción de la infraestructura que tanto necesita el país para mejorar sus niveles de productividad y competitividad, también estamos haciendo nuestros mayores esfuerzos para el mejoramiento de los niveles de vida de los colombianos y para esto se requiere más educación, más salud, más empleo y vivienda, y mayores niveles de ingreso con seguridad. Este es nuestro mayor compromiso.

La gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) ha sido especialmente importante. Con base en las mejoras en la normatividad presupuestal ha desarrollado mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto que ejecuten satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, con el objetivo de alcanzar las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, sin sobrepasar las metas establecidas en la Regla Fiscal. De esta manera, los recursos públicos han podido invertirse más eficientemente en aquellos sectores en donde el país los requiere, para que sean más efectivos en la generación de crecimiento y empleo y en la reducción de las desigualdades sociales. La implementación y desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo ha sido un instrumento fundamental dentro de esta estrategia.

4.2.2 Marco de gastos de mediano plazo 2015-2018

El MGMP surgió como respuesta a la necesidad de contar con una programación presupuestal anual que tuviera como punto de referencia un ejercicio de mediano

plazo,¹⁴ articulado con el diseño de políticas públicas y de planeación macroeconómica y fiscal de más largo plazo. Su formulación busca estimular el desarrollo de una gestión presupuestal orientada a resultados y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Mediante el MGMP se ha podido establecer una secuencia anual para la toma de decisiones, según la cual primero se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y, luego, sujeto a este documento, se formula la propuesta de MGMP, el Plan Operativo de Inversiones, POAI, y el Proyecto de ley de PGN. Es de anotar que en el MGMP se incluyen los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión de cada uno de los sectores que hacen parte del PGN. Así ha funcionado durante el último decenio y con estos mismos criterios se formulará el MGMP correspondiente al periodo 2016-2019, fundamento del proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para 2016.

En cumplimiento de la Ley 1508 de 2012, los techos sectoriales de gasto incluyen el espacio fiscal para presentar las solicitudes de contratos de Asociación Público Privadas (APP) que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el Conpes, como se señala en el correspondiente documento del MFMP¹⁵.

Los cupos APP previstos en la ley son los siguientes: 0,05% del PIB para 2015; 0,10% del PIB para 2016; 0,35% del PIB para 2017-2019, y 0,4% del PIB para los años comprendidos entre 2020 y 2045. Para cumplir con los criterios anteriores, los sectores deberán priorizar sus requerimientos de manera que los proyectos de importancia estratégica que prevean desarrollar mediante APP se encuentren contemplados dentro del techo que se les haya asignado en el MGMP, o en el espacio de gasto contenido en el MFMP.

Los resultados del proceso de programación estratégica adelantado durante 2014 quedaron consignados en el documento MGMP 2015-2018, aprobado por el Conpes

14 Esto se logró en principio mediante el Decreto 4730 de 2005 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario (DUR) No. 1068 de 2015). Posteriormente, la Ley 1473 de 2011 incorporó el MGMP explícitamente al Estatuto Orgánico de Presupuesto –EOP.

15 Que se presenta a las comisiones económicas del Congreso de la República antes del 15 de junio y se estudia y discute con prioridad durante el primer debate de la nueva ley anual de presupuesto (Artículo 1° de la Ley 819).

(Documento Conpes 3813 del 10 de julio de 2014), junto con el del programa operativo anual de inversiones, POAI (Documento Conpes 3814 de la misma fecha).

En el primer documento se definieron los techos de gasto sectoriales para el periodo 2015-2018, donde el techo correspondiente al primer año marcaba un tope para el proyecto de ley del PGN para 2015 (tal y como lo exige el Decreto 1957 de 2007: DUR Art. 2.8.1.3.4. Decreto 1068), mientras los techos para los años siguientes, debido a su carácter indicativo, como lo establece el mismo decreto, serían la línea de base para futuros ejercicios de programación, siendo el más próximo de ellos el correspondiente al proyecto de ley del PGN para 2016.

Lo anterior, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones. Esto es lo que ha ocurrido con la reducción del precio internacional del petróleo, que, por su importancia sobre las finanzas públicas, ha obligado al Gobierno nacional, a las autoridades económicas y a los analistas a replantear las proyecciones económicas, fiscales y presupuestales de los próximos años.

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2015-2018 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública, en consonancia con las disponibilidades fiscales, privilegiando el gasto social como lo ordena la Constitución Política, protegiendo la inversión pública y garantizando el funcionamiento de los órganos públicos.

Estas proyecciones tomaron como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP 2014 y las metas fiscales que en este se señalaron, acatando la normatividad vigente, y atendiendo inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las Altas Cortes¹⁶. Asimismo, para la formulación de MGMP se mantuvieron los esfuerzos en materia de gasto social para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia*, respondiendo a nuestro compromiso

¹⁶ Corte Constitucional: Sentencia T-025 de 2004 y Autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional: Sentencia T-760 de 2008 y Autos de Seguimiento.

de actuar para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

De igual manera, se incluyeron los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, adquiridos en la Ley 1607 del 2012 de Reforma Tributaria, los cuales constituyen el principal estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas. Y se mantuvo un irrestricto apoyo al cumplimiento de las propuestas que hacen parte de los tres pilares fundamentales del anterior Plan Nacional de Desarrollo: crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz en todo el territorio nacional¹⁷. Sobre estas bases se programó el presupuesto para 2015 aprobado en la Ley 1687 de 2013.

4.2.3 Presupuesto General de la Nación 2014-2015

La programación presupuestal para las vigencias fiscales de 2014 y de 2015 se efectuó en consonancia con las metas de déficit fiscal definidas en el MFMP, consultando las reales posibilidades de financiamiento, la capacidad real de ejecución y atendiendo las prioridades del plan de gobierno.

4.2.3.1 El Presupuesto General de la Nación 2014

El Congreso de la República aprobó el PGN para 2014 por cuantía de \$203 billones¹⁸, de los cuales \$191,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$11,8 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el Cuadro 4.1.

17 Estos pilares son: (i) crecimiento sostenido para una economía más competitiva, productiva e innovadora, con sectores dinámicos que lo jalonan; (ii) igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna, y (iii) consolidación de la paz en todo el territorio nacional, con seguridad, justicia y respeto a los derechos humanos.

18 Ley 1687 del 11 de diciembre de 2013 y Decreto de Liquidación 3036 del 27 de diciembre de 2013.

Cuadro 4.1. Presupuesto inicial de gastos 2014
(Miles de millones COP)

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	108.016	5.784	113.800	56,5	48,9	56,1
Gastos de Personal	21.698	1.387	23.086	11,4	11,7	11,4
Gastos Generales	6.839	638	7.477	3,6	5,4	3,7
Transferencias	79.467	2.072	81.539	41,6	17,5	40,2
Operación Comercial	12	1.686	1.698	0,0	14,2	0,8
II. SERVICIO DE LA DEUDA	42.451	1	42.452	22,2	0,0	20,9
Deuda Externa	8.821	0	8.821	4,6	0,0	4,3
Deuda Interna	33.631	1	33.631	17,6	0,0	16,6
III. INVERSIÓN	40.695	6.053	46.748	21,3	51,1	23,0
IV. TOTAL (I + II + III)	191.162	11.838	203.000	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	148.711	11.837	160.548	77,8	100,0	79,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) Modificaciones presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2014 se efectuaron modificaciones al PGN así:

Convenios interadministrativos, \$179 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 28 del Decreto 3036 del 2013.

Decreto 3036 del 2013: Artículo 28 "cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica así como las señaladas en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos...";

Donaciones, \$10 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del EOP.

Decreto 111 de 1996: Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. (...), y

Reducción del presupuesto por valor de \$6,2 billones. En virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros, en la sesión del día 26 de noviembre de 2014, y con el objetivo de garantizar el desarrollo de proyectos en curso, asegurar el cumplimiento de las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo, ajustar el presupuesto a la capacidad real de ejecución, garantizar los recursos orientados a la población desplazada, bajos niveles de ejecución y ahorros sectoriales, mediante Decreto 2461 del 2 de diciembre de 2014 se redujeron algunas partidas presupuestales de funcionamiento, servicio de la deuda y de inversión del PGN por un monto total de \$6,2 billones de los cuales \$2,3 billones corresponden a gastos de funcionamiento; \$1,5 billones a servicio de la deuda y \$2,4 billones a inversión.

Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2014 ascendió a \$196,9 billones, \$6 billones más de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el Cuadro 4.2.

Cuadro 4.2. Modificaciones presupuestales 2014
(Miles de millones COP)

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACIÓN INICIAL	Ley 1687	11 de diciembre de 2013	203.000
ADICIÓN	"Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 3036 de 2013)"	Enero a diciembre de 2014	179
DONACIÓN	Decretos 628 y 1704	26 de marzo y 8 de septiembre de 2014	10
REDUCCIÓN	Decreto 2461	2 de diciembre de 2014	6.228
APROPIACIÓN DEFINITIVA			196.961

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

b) Presupuesto de gastos definitivo 2014

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2014 ascendió a \$196,9 billones, de los cuales \$185,5 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$11,4 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el Cuadro 4.3.

Cuadro 4.3. Presupuesto de gastos definitivo 2014
(Miles de millones COP)

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Definitivo		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	108.016	5.784	113.800	(1.999)	(276)	(2.275)	106.017	5.508	111.524
Gastos de Personal	21.698	1.387	23.086	243	70	313	21.941	1.457	23.398
Gastos Generales	6.839	638	7.477	413	21	434	7.252	659	7.911
Transferencias	79.467	2.072	81.539	(2.659)	(234)	(2.893)	76.808	1.838	78.646
Operación Comercial	12	1.686	1.698	4	(133)	(129)	16	1.553	1.569
II. SERVICIO DE LA DEUDA	42.451	1	42.452	(1.500)	-	(1.500)	40.951	1	40.952
Deuda Externa	8.821	0	8.821	192	-	192	9.012	0	9.012
Deuda Interna	33.631	1	33.631	(1.692)	-	(1.692)	31.939	1	31.940
III. INVERSIÓN	40.695	6.053	46.748	(2.116)	(148)	(2.263)	38.579	5.906	44.485
IV. TOTAL (I + II + III)	191.162	11.838	203.000	(5.615)	(424)	(6.039)	185.547	11.414	196.961
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	148.711	11.837	160.548	(4.115)	(424)	(4.539)	144.596	11.413	156.009

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, el tamaño final del presupuesto de la vigencia 2014 es inferior en un 3%, como resultado de las modificaciones descritas. El 94% del PGN se financió con recursos de la nación y el 6% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN).

c) Ejecución presupuesto de gastos 2014

A diciembre de 2014, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN¹⁹ ascendió a \$188,7 billones, correspondientes al 95,8% de la apropiación definitiva de 2014. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a \$183,5 billones, correspondientes al 93,2% de la apropiación definitiva y al 97,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, estos sumaron \$170,5 billones, correspondientes al 86,5% de la apropiación definitiva y al 92,9% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 4.4²⁰.

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por falta de compromisos por \$8,2 billones, de los cuales \$5,5 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$1 billón al servicio de la deuda y \$1,8 billones a gastos de inversión.

De los \$8,2 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$7,3 billones (88,5%) correspondieron a recursos de la Nación y \$0,9 billones (11,5%), a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

19 El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

20 Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Cuadro 4.4. Ejecución presupuesto de gastos 2014
(Miles de millones COP)

Concepto	Apropiación Definitiva * (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación * (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./ Apro. (6)=(2/1)	Oblig./ Apro. (7)=(3/1)	Pago/ Apro. (8)=(4/1)	Oblig./ Comp. (9)=(3/2)	Pago/ Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	111.524	106.036	104.589	98.780	5.488	95,1	93,8	88,6	98,6	94,4
Gastos de Personal	23.398	22.135	22.110	21.871	1.263	94,6	94,5	93,5	99,9	98,9
Gastos Generales	7.911	7.706	7.393	6.634	205	97,4	93,5	83,9	95,9	89,7
Transferencias	78.646	74.779	73.695	69.071	3.867	95,1	93,7	87,8	98,6	93,7
Operación Comercial	1.569	1.416	1.391	1.205	153	90,2	88,6	76,8	98,2	86,6
II. SERVICIO DE LA DEUDA	40.952	39.989	39.986	39.300	963	97,6	97,6	96,0	100,0	98,3
Deuda Externa	9.012	8.843	8.840	8.254	169	98,1	98,1	91,6	100,0	93,4
Amortizaciones	4.984	4.841	4.841	4.767	143	97,1	97,1	95,6	100,0	98,5
Intereses	4.028	4.002	3.999	3.487	26	99,4	99,3	86,6	99,9	87,2
Deuda Interna	31.940	31.146	31.146	31.046	794	97,5	97,5	97,2	100,0	99,7
Amortizaciones	17.784	17.332	17.332	17.248	452	97,5	97,5	97,0	100,0	99,5
Intereses	14.156	13.813	13.813	13.798	343	97,6	97,6	97,5	100,0	99,9
III. INVERSIÓN	44.485	42.707	38.961	32.380	1.778	96,0	87,6	72,8	91,2	83,1
IV. TOTAL (I + II + III)	196.961	188.732	183.535	170.460	8.230	95,8	93,2	86,5	97,2	92,9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	156.009	148.743	143.550	131.160	7.266	95,3	92,0	84,1	96,5	91,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 86% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Hacienda (\$4,2 mm), Servicio de la Deuda (\$963 mm), Trabajo (\$669 mm), Defensa y Policía (\$282 mm), Inclusión Social y Reconciliación (\$243 mm), Justicia y del Derecho (\$239 mm) y Salud y Protección (\$195 mm).

4.2.3.2 Presupuesto General de la Nación 2015

El PGN para 2015 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración, dirigidas a alcanzar las metas gubernamentales. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guió por criterios de austeridad, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. Esto significa que la política fiscal se ha gestionado con la mayor responsabilidad y prudencia en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El

monto aprobado fue de \$216,2 billones, \$203,3 billones financiados con recursos de la Nación y \$12,8 billones con recursos propios²¹.

De esta cifra, \$12,5 billones carecían de financiación por lo que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó un proyecto de ley de financiamiento, en los términos previstos en el artículo 347 de la Constitución Política²² y del artículo 24 de la Ley 179 de 1994²³, Orgánica del Presupuesto²⁴, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1739 de 2014.

La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el Cuadro 4.5.

Cuadro 4.5. Presupuesto inicial de gastos 2015
(Miles de millones COP)

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	113.553	5.843	119.397	55,9	45,5	55,2
Gastos de Personal	23.654	1.443	25.097	11,6	11,2	11,6
Gastos Generales	6.504	583	7.086	3,2	4,5	3,3
Transferencias	83.378	2.189	85.567	41,0	17,0	39,6
Operación Comercial	17	1.628	1.646	0,0	12,7	0,8
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.335	2	47.337	23,3	0,0	21,9
Deuda Externa	9.631	0	9.631	4,7	0,0	4,5
Deuda Interna	37.704	1	37.706	18,5	0,0	17,4
III. INVERSIÓN	42.426	6.999	49.424	20,9	54,5	22,9
IV. TOTAL (I + II + III)	203.314	12.844	216.158	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	155.979	12.842	168.821	76,7	100,0	78,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

21 Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014 y Decreto de Liquidación 2710 del 26 de diciembre de 2014

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

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

23 Ley 179 de 1994: Artículo 24. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.

24 Este artículo corresponde al artículo 54 del Decreto 111 de 1996, que compila las leyes orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

a) Modificaciones presupuestales

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2015 se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos \$162 mm. Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$216,3 billones, de los cuales \$203,3 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$13 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el Cuadro 4.6.

Cuadro 4.6. Presupuesto de gastos vigente 2015
(Miles de millones COP)

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	113.553	5.843	119.397	3	150	153	113.556	5.993	119.549
Gastos de Personal	23.654	1.443	25.097	178	12	190	23.832	1.455	25.287
Gastos Generales	6.504	583	7.086	431	14	445	6.935	597	7.531
Transferencias	83.378	2.189	85.567	(607)	3	(604)	82.772	2.192	84.963
Operación Comercial	17	1.628	1.646	-	121	121	17	1.750	1.767
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.335	2	47.337	-	-	-	47.335	2	47.337
Deuda Externa	9.631	0	9.631	-	-	-	9.631	0	9.631
Deuda Interna	37.704	1	37.706	-	-	-	37.704	1	37.706
III. INVERSIÓN	42.426	6.999	49.424	9	(1)	9	42.435	6.998	49.433
IV. TOTAL (I + II + III)	203.314	12.844	216.158	12	149	162	203.326	12.993	216.320
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	155.979	12.842	168.821	12	149	162	155.991	12.992	168.983

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

b) Ejecución presupuesto de gastos 2015²⁵

Hasta el primer semestre de 2015, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$108,6 billones, correspondientes al 50,2% de la apropiación vigente para 2015. Las obligaciones, por su parte, sumaron \$83,2

²⁵ Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

billones, correspondientes al 38,5% de la apropiación vigente y al 76,6% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, estos sumaron \$76,1 billones, correspondientes al 35,2% de la apropiación vigente y al 91,5% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 4.7²⁶.

Cuadro 4.7. Ejecución vigencia fiscal 2015-I Semestre
Miles de millones de pesos

Concepto	"Apropiación Vigente" (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	"Apropiación sin comprometer" (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./ Apro. (7)=(3/1)	Oblig./ Apro. (9)=(4/1)	Pago/ Apro. (11)=(5/1)	Oblig./ Comp. (12)=(4/3)	Pago/ Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	119.549	58.986	48.198	47.012	60.563	49,3	40,3	39,3	81,7	97,5
Gastos de Personal	25.287	11.278	10.509	10.294	14.009	44,6	41,6	40,7	93,2	98,0
Gastos Generales	7.531	5.282	2.439	2.326	2.250	70,1	32,4	30,9	46,2	95,3
Transferencias	84.963	41.400	34.800	33.977	43.563	48,7	41,0	40,0	84,1	97,6
Operación Comercial	1.767	1.026	449	415	741	58,1	25,4	23,5	43,8	92,4
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.337	16.528	16.435	15.845	30.809	34,9	34,7	33,5	99,4	96,4
Deuda Externa	9.631	3.939	3.846	3.340	5.692	40,9	39,9	34,7	97,6	86,8
Amortizaciones	5.148	1.394	1.333	1.320	3.754	27,1	25,9	25,6	95,6	99,0
Intereses	4.483	2.545	2.513	2.020	1.938	56,8	56,0	45,1	98,7	80,4
Deuda Interna	37.706	12.589	12.589	12.505	25.117	33,4	33,4	33,2	100,0	99,3
Amortizaciones	23.166	7.014	7.014	6.930	16.151	30,3	30,3	29,9	100,0	98,8
Intereses	14.540	5.575	5.575	5.574	8.965	38,3	38,3	38,3	100,0	100,0
III. INVERSIÓN	49.433	33.099	18.571	13.285	16.334	67,0	37,6	26,9	56,1	71,5
IV. TOTAL (I + II + III)	216.320	108.614	83.204	76.141	107.706	50,2	38,5	35,2	76,6	91,5
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	168.983	92.086	66.769	60.297	76.897	54,5	39,5	35,7	72,5	90,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda²⁷, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 54,5% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$92,1 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de \$169 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 39,5%, \$66,8 billones y los pagos suman \$60,3 billones que equivalen al 35,7%.

26 Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

27 Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

c) Ejecución presupuestal menos aplazamiento

Por otra parte, y teniendo en cuenta que a la fecha se encuentra aplazado un monto de \$6 billones (Decretos 377 y 1340 de 2015)²⁸ de los gastos de la actual vigencia, la ejecución a mayo, descontando de la apropiación vigente el aplazamiento, es la siguiente (Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. Ejecución Presupuesto General de la Nación menos Aplazamiento 2015 (Miles de millones COP)

Concepto	"Apropiación Vigente" (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	"Apropiación sin comprometer" (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./ Apro. (7)=(3/1)	Oblig./ Apro. (9)=(4/1)	Pago/ Apro. (11)=(5/1)	Oblig./ Comp. (12)=(4/3)	Pago/ Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	117.706	58.986	48.198	47.012	58.720	50,1	40,9	39,9	81,7	97,5
Gastos de Personal	24.743	11.278	10.509	10.294	13.465	45,6	42,5	41,6	93,2	98,0
Gastos Generales	7.522	5.282	2.439	2.326	2.241	70,2	32,4	30,9	46,2	95,3
Transferencias	83.874	41.400	34.800	33.977	42.474	49,4	41,5	40,5	84,1	97,6
Operación Comercial	1.567	1.026	449	415	541	65,5	28,7	26,5	43,8	92,4
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.137	16.528	16.435	15.845	30.609	35,1	34,9	33,6	99,4	96,4
Deuda Externa	9.631	3.939	3.846	3.340	5.692	40,9	39,9	34,7	97,6	86,8
Amortizaciones	5.148	1.394	1.333	1.320	3.754	27,1	25,9	25,6	95,6	99,0
Intereses	4.483	2.545	2.513	2.020	1.938	56,8	56,0	45,1	98,7	80,4
Deuda Interna	37.506	12.589	12.589	12.505	24.917	33,6	33,6	33,3	100,0	99,3
Amortizaciones	23.066	7.014	7.014	6.930	16.051	30,4	30,4	30,0	100,0	98,8
Intereses	14.440	5.575	5.575	5.574	8.865	38,6	38,6	38,6	100,0	100,0
III. INVERSIÓN	45.488	33.099	18.571	13.285	12.388	72,8	40,8	29,2	56,1	71,5
IV. TOTAL (I + II + III)	210.331	108.614	83.204	76.141	101.717	51,6	39,6	36,2	76,6	91,5
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	163.194	92.086	66.769	60.297	71.108	56,4	40,9	36,9	72,5	90,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4.2.4 Sistema General de Regalías

Con la expedición del Acto Legislativo (AL) 05 del 18 julio de 2011, se creó el Sistema General de Regalías (SGR)²⁹, cambio constitucional que estableció un nuevo sistema

²⁸ Los Decretos 377 y 1340 de 2015 se encuentran publicados en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente link: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/EjecucionEPGN/Modificaciones2015>.

²⁹ Para consultar toda la reglamentación véase <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Decretos.aspx>

de distribución de las regalías, corrigiendo la inequidad existente entre las regiones. La reforma constitucional aprobada dispuso que todas las regiones se beneficiarán de los recursos de una manera más equitativa. Hasta antes de la reforma, más del 80% de las regalías directas se asignaba a regiones con menos del 20% de la población del país. Este cambio ha convertido a las regalías en una herramienta muy poderosa y eficaz de inclusión social y desarrollo económico, como lo muestran las cifras del DANE en las que los niveles de pobreza y pobreza extrema ya registran una tendencia descendente apreciable, que esperamos se mantenga en los próximos años.

Por su parte, la Ley 1530 de 2012 regula la organización y el funcionamiento del SGR. Mediante esta ley se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, así como el régimen presupuestal del SGR. De acuerdo con la ley, este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el SGR.

4.2.4.1 *Presupuesto bienal del SGR 2015-2016*

La Constitución y la Ley 1530 de 2012 dispusieron explícitamente que las regalías no hagan parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), ni del Sistema General de Participaciones (SGP), sin embargo, comoquiera que las regalías deben administrarse con criterio presupuestal, el correspondiente presupuesto que distribuye los recursos provenientes de las regalías deberá llevarse a consideración del Congreso de la República.

La norma ha dispuesto que los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía deberán presentar el correspondiente proyecto de ley bienal de presupuesto del SGR a más tardar el primer día hábil del mes de octubre, el cual deberá ser aprobado en el Congreso antes de la medianoche del 5 de diciembre, atendiendo las fechas, plazos y procedimientos dispuestos en la mencionada ley³⁰.

30 A diferencia del PGN, la norma ha previsto que el presupuesto del SGR sea bienal y de caja, donde los ingresos se contabilizan de acuerdo con los valores efectivamente recaudados por concepto de regalías y compensaciones, y los gastos en función de los pagos efectuados durante el bienio. Por esta razón, los recursos presupuestados y recaudados que no hayan sido girados durante la vigencia se incorporarán como disponibilidades iniciales en el presupuesto del siguiente bienio, conforme al cierre que para el efecto se realice en el presupuesto del SGR.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Minas y Energía (MME), prepararon el correspondiente Plan de Recursos, con una proyección de ingresos a diez años, 2015-2024. En el caso que nos ocupa, la sumatoria de los recursos estimados para 2015 y 2016 constituyen las fuentes que financiarán los gastos para ser ejecutados por los beneficiarios del SGR en ese bienio, en concordancia con lo dispuesto en la normativa del sistema.

La ya débil situación de la economía global, que ha afectado la demanda de hidrocarburos y de otras materias primas básicas, se ha agravado por riesgos geopolíticos que hacen muy volátil e incierta cualquier previsión sobre el comportamiento del mercado energético y minero. A esto debe añadirse el efecto producido por cambios tecnológicos importantes en los procesos de extracción y producción de hidrocarburos, especialmente en Estados Unidos, que han modificado significativamente la estructura del mercado. En la misma dirección han actuado las decisiones adoptadas en el seno de la OPEP. En efecto, contra todo pronóstico, en agosto pasado y más recientemente en la reunión de junio, varios países de la OPEP (Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos) reafirmaron su decisión de no disminuir su oferta con el objetivo de no perder participación en el mercado debido al surgimiento de otros tipos de energía como el *shale gas* y el gas natural. Todos estos eventos han contribuido a generar una situación de sobreoferta a nivel mundial y han propiciado el desplome de los precios internacionales.

Si bien en el marco de transparencia y responsabilidad fiscal las proyecciones presupuestales se habían ajustado al mejor estimativo posible de ingreso considerando las circunstancias del sector, durante el trámite del proyecto del presupuesto del SGR en el Congreso de la República, no era calculable la volatilidad en la situación de los mercados internacionales, que posteriormente derivó en la disminución de los precios de los hidrocarburos³¹.

Dada esta situación, hemos expresado nuestra preocupación, más aun cuando el comportamiento reciente del precio del petróleo muestra que enfrentamos un escenario de menores precios en el corto plazo. Ante este nuevo contexto del mercado

³¹ Basta señalar, a manera de ejemplo, que el precio internacional del petróleo, referencia Brent, alcanzó los USD 115 por barril a finales de junio de 2014. Rompió el piso de los cien dólares por barril el 9 de septiembre, el piso de los noventa dólares por barril el 13 de octubre de 2014, el 27 de octubre cerró en USD 85,4 por barril, y a mediados de enero de 2015 apenas llegaba a US\$45,8 el barril.

de crudo, tanto analistas privados como instituciones públicas que siguen el sector minero-energético han advertido la baja de las proyecciones para 2015 y 2016.

Es esta una situación que amerita nuestra atención en todos los niveles de gobierno. Efectuamos un seguimiento continuo de las cifras con el fin de adoptar las medidas que se requieran para aminorar los efectos, económicos y sociales, que puedan derivarse de la actual situación petrolera. Esto especialmente, por los efectos adversos que esta tendencia tiene sobre los ingresos por regalías y compensaciones e ingresos de la Nación, y sobre los aportes del sector al PIB del país.

Las dificultades en el sector han afectado negativamente los ingresos de la Nación por sus efectos sobre la tributación a la renta y la generación de dividendos para la Nación. Para las entidades territoriales, una caída en la actividad del sector minero energético no tendrá efectos más benignos, por el contrario, pone en grave riesgo la situación social de las regiones y las posibilidades de desarrollo de todo el país.

Como resultado de lo anterior, en el curso de los debates en el Congreso, revisamos los supuestos que sustentaban el plan de recursos 2015-2024 buscando que reflejaran de manera más apropiada la realidad reciente del mercado mundial del petróleo. En este sentido, finalmente el proyecto de ley se cuantificó bajo el supuesto de un precio promedio para los años 2015 y 2016 de USD 85 por barril para el precio de la canasta de crudo Colombia, en lugar del precio promedio utilizado en el proyecto de ley inicial (USD 92,5 por barril; USD 94 para 2015 y USD 91 para 2016).

De igual manera, en el curso de los debates en el Congreso convinimos con los ponentes en introducir algunas modificaciones y artículos nuevos al proyecto de ley radicado, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos del SGR para el bienio 2015-2016, buscando también corregir algunas falencias detectadas en la normatividad del SGR que ha afectado su operatividad y ha incidido negativamente en el mecanismo de incentivos, en especial en lo que concierne con los productores directos y portuarios, que han sido puestos en una situación inequitativa respecto a la participación que históricamente tuvieron. De esta forma, las medidas adoptadas para compensar a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas fueron las siguientes:

- Incorporar los rendimientos financieros de la Cuenta Única del SGR, estimados a 31 de dic de 2014, al presupuesto de las entidades territoriales (ET) productoras y portuarias. (\$0,4 billones).
- Desahorro hasta por el 10% del FAE para ET productoras, que reduzcan su apropiación en el presupuesto 2015-2016 en un 35% o más, respecto del presupuesto 2013-2014 (\$0,4 billones).
- El Ministerio de Minas y Energía incentivará el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables, para el efecto la Comisión Rectora asignará recursos de funcionamiento, hasta por el 1% (\$0.2 billones).
- Durante el primer trimestre del primer año del bienio, se adelantarán los ajustes necesarios para asignar el 50% del monto anual a compensar por cada entidad beneficiaria.

Con estas consideraciones se aprobó la Ley 1744 de 2014, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016, que, en lo fundamental, se resume a continuación.

- *Fiscalización, yacimientos y cartografía*: \$349 mil millones (mm). Corresponde al 2% de los ingresos del SGR, de conformidad con el inciso 5 del artículo 2° A. L. 05 de 2011.
- *Municipios del Río Magdalena y Canal del Dique*: \$87 mm. Corresponde a un 0,5% determinado en el artículo 154 de la Ley 1530 de 2012.
- *Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación*: \$175 mm. Corresponde al porcentaje de hasta el 1% determinado en el artículo 103 de la Ley 1530 de 2012. Porcentaje distribuido en partes iguales entre el DNP y la Contraloría General de la República.
- *Funcionamiento del SGR*: \$349 mm. Corresponde al porcentaje de 2% con base en lo determinado en el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012.
- *Fondo de Desarrollo Regional*: \$2.999 mm. Corresponde a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012. Se distribuye entre los departamentos y Bogotá aplicando una fórmula en donde se tienen en cuenta dos variables: la población y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI. El 60% de los recursos del FDR se distribuye en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país y el restante 40% según la pobreza relativa, medida con el

NBI. Para el bienio 2015-2016, estos recursos se destinarán de manera prioritaria a garantizar los promedios mínimos (40%) a ser reconocidos a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, teniendo en cuenta lo previsto en el inciso 2° del parágrafo 2° transitorio del artículo 361 C. P.

- *Fondo de Compensación Regional*: \$4.498 mm. Corresponde a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012. En su distribución se conforman tres bolsas: i) Una primera bolsa equivalente al 60%. Al interior de esta se aplica el 50% de la bolsa para departamentos de NBI mayor a 30%. El restante 50%, solo para departamentos con municipios de NBI mayor a 35%, se distribuye así: 40% de estos recursos, en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país, 50% según la pobreza relativa, medida con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el 10% restante, según la tasa de desempleo departamental; ii) Una segunda bolsa del 30% para los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios, y iii) una tercera bolsa del 10% para los municipios de categorías 4, 5 y 6 con NBI menor al 35%, que se distribuye en proporción a la población, 60%, y NBI de dichos municipios, 40%.
- *Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación*: \$1.651 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar Fiscalización, Funcionamiento, Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Se asigna entre los departamentos y Bogotá en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos los recursos de los FCR y FDR.
- *Fondo de Ahorro y Estabilización*: \$3.837 mm. Corresponde a la diferencia entre el total de los ingresos del sistema y los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas. Se distribuye entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los recursos destinados en el año correspondiente al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas.
- *Fondo Ahorro Pensional Territorial (Fonpet)*: \$1.651 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar Fiscalización, Funcionamiento, Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y, municipios ribereños del

Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Se distribuye entre departamentos y municipios, teniendo en cuenta la participación en el monto total de los pasivos pensionales no cubiertos que se encuentren registrados en el sistema de información del Fonpet, atendiendo a las variables de Población (40%) y NBI (60%).

- *Entidades receptoras de Asignaciones Directas y Compensaciones del SGR (Productores y Puertos):* \$2.628 mm. Estos datos fueron suministrados por el Ministerio de Minas y Energía. Es el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un período determinado, como: volúmenes de producción; precios base de liquidación; tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalías por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. En el caso de la distribución de asignaciones directas, los datos corresponden a la determinación de estas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

Los departamentos, municipios o distritos receptores de asignaciones directas podrán utilizar recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, en caso de que sus asignaciones directas sean inferiores al promedio establecido en el inciso 2º del párrafo 2º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política.

En términos generales, la anterior distribución de recursos, considerando los nuevos supuestos que afectan las regalías para 2015 y 2016, se resumen en el Cuadro 4.9.

Cuadro 4.9. Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2015-2016
(Miles de millones COP)

INVERSIÓN	11.862.619
ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR)	2.627.926
Ingresos Corrientes	1.874.102
Rendimientos Financieros	400.000
10% Desahorro FAE	353.824
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	2.998.563
+ Monto que podrá a compensar asignaciones directas	1.192.756
+ Monto para inversión regional	1.805.807
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	4.497.845
+ Fondo de compensación regional (FCR) -> 60%	2.698.707
+ Fondo de compensación regional (FCR) -> 30%	1.349.353
+ Fondo de compensación regional (FCR) -> 10%	449.784
FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	1.650.934
MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DIQUE	87.351
AHORRO	5.489.898
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (AHORRO)	3.836.964
FONDO DE AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	1.650.934
OTROS	573.510
FUNCIONAMIENTO DEL SGR (2%)	349.404
FISCALIZACIÓN, YACIMIENTOS Y CARTOGRAFÍA (2%)	349.404
SISTEMA DE MONITOREO, S.C.& E (1%)	174.702
TOTAL SGR	18.224.027

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Plan de Recursos está soportado en supuestos de tasa de cambio, precios y producción de hidrocarburos y minerales de cuyo cumplimiento depende que se materialicen los recaudos estimados. En caso de que no ocurra así, los artículos 89 y 91 de la Ley 1530 de 2012 prevén el mecanismo a seguir para hacer los ajustes correspondientes. Si se observa un recaudo menor al esperado, el Gobierno nacional deberá reducir o aplazar gastos en el Presupuesto del SGR, previa autorización de la Comisión Rectora. Si, por el contrario, los ingresos del sistema son mayores a lo proyec-

tado en el Plan de Recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley de adición presupuestal.

4.2.4.2 Cierre presupuestal del SGR 2013-2014 y ajustes del presupuesto bienal SGR 2013-2014

De conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente, en especial el artículo 2.2.4.1.2.6 del Decreto Único 1082 de 2015, antiguo artículo 31 del Decreto 1949 de 2012, dispuso que a la terminación de cada presupuesto bienal el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el cierre del presupuesto que termina, el cual consistirá en la determinación de los montos finales de los recursos recaudados por el Sistema y los pagos efectivos realizados, de conformidad con la distribución que la Ley determina.

De esta forma, el mencionado artículo faculta al Gobierno nacional para que mediante decreto adelante los ajustes al presupuesto del SGR para el siguiente bienio, definiendo un ajuste en los ingresos y gastos del mismo, e identificando las apropiaciones con las que se atenderán giros pendientes de realización.

Asimismo, el artículo 75 de la Ley 1530 de 2012 dispone que el presupuesto bienal de ingresos del Sistema General de Regalías contenga la estimación de los ingresos que se esperan recaudar durante una bienalidad y la proyección de otras fuentes de financiamiento del Sistema, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante la bienalidad anterior.

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley 1744 de 2014³² determinó que una vez realizado el cierre del presupuesto del bienio 2013 -2014, el Gobierno nacional incorporará al presupuesto del bienio 2015-2016 el saldo resultante de restar del mayor valor recaudado de la vigencia 2012 los menores recaudos resultantes del bienio 2013 -2014, hasta por un valor de \$1.541.976.831.323.

Así se hizo. Mediante el Decreto 722 del 17 de abril de 2015, el Gobierno nacional, en ejercicio de estas facultades, procedió a efectuar el cierre presupuestal de la vi-

³² "Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016".

gencia 2013-2014 del SGR y adelantó los ajustes correspondientes al presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016, incorporando la disponibilidad inicial 2015-2016 por \$4.734.317.395.606 y el saldo del mayor recaudo 2012 por \$1.421.688.219.017 (Cuadro 4.10).

Cuadro 4.10. Presupuesto del SGR del bienio 2015-2016
(Millones COP)

Concepto	Apropiación Vigente 2015-2016 (Ley 1744)	Disponibilidad Inicial 2015-2016	Saldo del Mayor Recaudo 2012	Apropiación Ajustada 2015-2016
	1	2	3	4 = 1 + 2 + 3
Funcionamiento del SGR	873.510	495.700	61.679	1.430.889
Fondos del SGR	14.722.591	3.977.990	1.037.533	19.738.114
FDR	2.998.563	1.401.717	224.836	4.625.116
FDR- Proyectos de Inversión	1.805.807	931.729	11.071	2.748.607
FDR- Compensación AD	1.192.756	469.988	213.766	1.876.509
FCR	4.497.845	1.148.611	215.952	5.862.408
FCTel	1.650.934	1.186.941	147.259	2.985.134
Cormagdalena	87.351	23.075	7.710	118.136
FAE	3.836.964	150.584	294.518	4.282.065
FONPET	1.650.934	67.062	147.259	1.865.255
Asignaciones Directas y Compensaciones	2.627.926	260.627	322.476	3.211.029
Asignaciones Directas y Compensaciones	2.627.926	256.391	322.476	3.206.793
Compensación parágrafo 2° transitorio artículo 2° Acto Legislativo 005 de 2011	-	4.236	-	4.236
Totales	18.224.027	4.734.317	1.421.688	24.380.032

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.2.4.3 Ajustes en el presupuesto del bienio 2015-2016 del SGR, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas

El inciso segundo del parágrafo 2° transitorio del artículo 361 determina que en el evento en que durante el período comprendido entre los años 2015 al 2020, las asignaciones directas sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de

2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010, el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

Por otra parte, respecto de la compensación para el año 2015, el parágrafo del artículo 11 de la Ley 1744 de 2014 dispuso que, durante el primer trimestre del año, el Gobierno nacional mediante decreto debe adelantar el 50% de la compensación 2015, trasladando los recursos del Fondo de Desarrollo Regional e incorporándolos como asignaciones directas.

En cumplimiento de lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación, remitió mediante oficio 1-2015-022789 del 24 de marzo de 2015, el cálculo de la compensación de 2015, con base en la información contenida en la Ley 1744 de 2014 y el 40% del promedio anual al que hace referencia en el inciso segundo del parágrafo segundo transitorio del artículo 361 constitucional para cada beneficiario, aplicando la distribución señalada en el artículo 3° del Decreto 1073 de 2012 y siguiendo la metodología de cálculo contenida en el Anexo No. 1 que acompaña el Decreto 724 de 2015 con el que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio cumplimiento al mandato constitucional (Cuadro 4.11).

Cuadro 4.11. Presupuesto Ajustado 2015-2016
(Millones COP)

Concepto	Apropiación Vigente 2015 -2016 1	Decreto 724 de 2015 2	Apropiación Ajusta- da 2015 -2016 3 = 1 + 2
Funcionamiento del SGR	1.430.889		1.430.889
Fondos del SGR	19.738.114		19.738.114
FDR	4.625.116		4.625.116
FDR- Proyectos de Inversión	2.748.607		2.748.607
FDR- Compensación AD	1.876.509	-296.326	1.580.183
FCR	5.862.408		5.862.408
FCTel	2.985.134		2.985.134
Cormagdalena	118.136		118.136
FAE	4.282.065		4.282.065
FONPET	1.865.255		1.865.255
Asignaciones Directas y Compensaciones	3.211.029	296.326	3.507.355
Asignaciones Directas y Compensaciones	3.206.793		3.206.793
Compensación parágrafo 2° transitorio ar- tículo 2° Acto Legislativo 005 de 2011	4.236	296.326	300.562
Totales	24.380.032		24.380.032

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.2.5 Aprobación del presupuesto de las contribuciones parafiscales 2015

En el curso de la etapa de discusión y aprobación del PGN para 2015, Ley 1687 de 2014, el Congreso de la República aprobó un artículo que modifica la ley orgánica del presupuesto. En este se dispone que a partir de la vigencia fiscal de 2015 las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del PGN, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporen en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Confis.

Esta iniciativa refleja la necesidad de conocer la orientación de estos recursos y de articularlos con las políticas del Gobierno nacional frente a estas poblaciones, optimizando de esta manera los mismos. Esta es, sin duda, una medida sana que refleja

los principios de buen gobierno que ha defendido nuestra administración. La aprobación del Legislativo es un aporte al desarrollo de los principios de transparencia y de cuentas claras y sanas, uno de los pilares de la agenda de política económica que nos orienta; constituye, además, un criterio asociado a las buenas prácticas internacionales, según las cuales tales ingresos deben ser conocidos al momento de reportarse las finanzas de los recursos públicos.

La propuesta que aprobó el legislativo no es novedosa. Es el caso del Banco de la República que anualmente somete su presupuesto a consideración del Confis, sin que se afecte, en ningún momento, su autonomía. Con su implementación no se buscaba eliminar las contribuciones parafiscales, sino mejorar el seguimiento de los recursos, garantizar la transparencia de su manejo, hacer de su destinación un mecanismo complementario de las políticas y metas gubernamentales dirigidas al sector para el cual fueron creadas y asignadas, y mejorar la rendición de cuentas a la sociedad y a los beneficiarios, con la mayor transparencia, como debe ser. Las contribuciones parafiscales que se incorporarían en el presupuesto independiente para aprobación del Confis serían las siguientes:

1. Las cafeteras, agropecuarias o pesqueras.
2. Los aportes para el subsidio familiar.
3. Las estampillas del orden nacional.
4. Las del Fondo de Promoción Turística.
5. Las de las Cámaras de Comercio.
6. Las provenientes del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles.

En desarrollo de lo establecido por el inciso 3º del artículo 81 de la Ley 1687 de 2014, el Gobierno nacional expidió el Decreto 3035 de 2014 por el cual se reglamenta esta norma orgánica del presupuesto. En particular, el párrafo transitorio del artículo 2º señala el procedimiento de aprobación de los presupuestos de la vigencia fiscal 2015 asegurando su ejecución³³.

³³ Por otra parte, el Decreto 1053 del 5 de junio de 2015 entre otras disposiciones, establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar, fija condiciones sobre la utilización de los recursos parafiscales bajo su administración y sobre aquellos de otra naturaleza, y dicta normas para asegurar el adecuado uso de los recursos destinados por estas corporaciones a la ejecución de los servicios sociales a su cargo, con prioridad para la atención de los trabajadores afiliados beneficiarios y sus familias.

De esta manera, en su calidad de Secretaria Ejecutiva del Confis, la DGPPN expidió la Circular 05 del 4 de febrero del 2015 informando el trámite de aprobación de los presupuestos para la vigencia 2015, indicó los criterios y procedimientos generales que debían seguir los órganos respectivos, así como el cronograma previsto para envío y trámite de aprobación.

Posteriormente, el Confis, en sesión realizada el 25 de marzo de 2015, realizó la evaluación de los presupuestos presentados por los órganos administradores de contribuciones parafiscales que no forman parte del PGN, escuchando las exposiciones presentadas por dichos órganos, y las realizadas por los órganos invitados a la sesión de aprobación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 3035 de 2014.

Del mismo modo, mediante la Resolución Confis 003 del 11 de abril de 2015 se aprobaron los montos de los Presupuestos de las Contribuciones Parafiscales administradas por los siguientes órganos que no forman parte del PGN, de que trata el artículo 81 de la Ley 1687 de 2014, para la vigencia fiscal de 2015.

Los cincuenta y ocho (58) presupuestos presentados a consideración del Confis ascienden a \$4,4 billones que equivalen a 0,58% del PIB 2015, dentro del que se destacan los de aportes del subsidio familiar por \$4 billones, esto es, el 0,53% del PIB. Sin considerar la información de las cámaras de comercio ni los aportes para el Sistema General de Seguridad Social³⁴, esta cifra constituye un monto importante de recursos públicos con el que contribuye la economía nacional, que se suma a los registrados en el plan financiero para la atención de las políticas públicas en favor de los colombianos, y en este caso de los trabajadores y de sus familias.

No obstante lo anterior, comoquiera que el artículo citado formaba parte de una ley temporal, con vigencia anual, como lo es en efecto la ley anual de presupuesto, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 052/15, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, declaró inexecutable, con efectos diferidos, el citado artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por

34 En el primer caso, Confecámaras informó que las Cámaras de Comercio no administran contribuciones parafiscales, por lo que considera que no están obligadas a la aprobación del presupuesto por parte del Confis. En el segundo caso, la Ley 1687 exceptuó de este requisito las contribuciones destinadas a financiar el Sistema General de Seguridad Social. Así, en el caso del presupuesto de contribuciones parafiscales administradas por las cajas de compensación familiar no se incluyen los aportes destinados al financiamiento de Salud Régimen Subsidiado (Ley 100 de 1993) ni los recursos para Prevención y Promoción en Salud (Ley 1438 de 2011).

transgredir el principio de unidad de materia, al incluirse una norma ajena a la ley anual de presupuesto, es decir, sin conexión con esta. La Sala Plena de la Corte consideró que el desconocimiento del principio constitucional de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, por sí solo es razón válida para la declaratoria de inexequibilidad.

Ahora bien, aunque la Corte declaró la inconstitucionalidad de la disposición acusada, decidió diferir los efectos de dicha declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2015, a fin de que el Congreso le dé el trámite correspondiente. Ello, por cuanto, como lo señaló la misma Corte, *“una declaratoria de inexequibilidad pura y simple, desconocería postulados constitucionales de gran valor como la protección de recursos públicos, sumado a que podría generar inseguridad jurídica frente a la administración de estos aportes”*.

4.2.6 Informe sobre atención a víctimas 2014-2015

4.2.6.1 La política de Atención y Reparación a Víctimas: Una apuesta de reconciliación sin precedentes

Mediante la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) el Estado colombiano puso en marcha una de las políticas de atención y reparación a víctimas más ambiciosas de la historia. Según el informe “Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos: Evaluación Comparativa y Global” que la Universidad de Harvard realiza para el gobierno colombiano “En términos de escala, el programa de reparación colombiano es de proporciones históricas... Los paralelos más cercanos que podemos encontrar son algunos de los mayores esfuerzos globales que enfrentaron el desplazamiento después de las grandes guerras mundiales” (Harvard, 2014) asimismo “las políticas de reparación en Colombia son las más amplias e integrales de todo el mundo en términos de tipos de daño, elegibilidad y formas de reparación. Esto habla de la ambición y visión de la ley colombiana”.

Los grandes alcances de la política de víctimas están determinados principalmente por el número de víctimas que ha dejado el largo conflicto armado interno colombiano. A mayo de 2015 el número de víctimas registradas oficialmente asciende a 7,4 millones, de las cuales 5,9 son objeto de atención. Es decir que desde el primero de

enero de 1985, fecha de corte de la Ley 1448, el 15% de la población colombiana fue o ha sido objeto de algún hecho victimizante y el 12% requiere alguna medida de asistencia y/o reparación.

Por otro lado, la integralidad y las diversas formas de aplicación de la política también influyen en sus alcances. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Snariv) ofrece alrededor de 98 programas con los cuales se ofrecen las diferentes medidas de asistencia, atención y reparación integral según lo dispuesto por la Ley 1448. Estas medidas están diseñadas para que los beneficiarios logren transitar una ruta, que según sus necesidades y bajo un principio de progresividad en la atención, inicie en las medidas de asistencia y atención para culminar en la etapa de reparación con lo que se lograría el resarcimiento de los efectos que el conflicto armado interno les produjo además de garantizar la estabilidad psicológica, social y económica para el libre desarrollo de sus proyectos de vida.

El Snariv involucra presupuestalmente a 41 entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), de las cuales tres se enfocan exclusivamente en atender a las víctimas. Adicionalmente, los entes territoriales que también hacen parte del Snariv, se encargan de prestar los servicios de salud en régimen subsidiado y educación pública con los recursos del Sistema General de Participaciones.

El esfuerzo político, institucional y administrativo se relaciona directamente con el esfuerzo presupuestal de la política de víctimas. Para 2015 el gobierno colombiano ha proyectado ejecutar \$9,5 billones de pesos en la población víctima, lo cual es el resultado del desarrollo institucional y operativo que durante años y especialmente desde 2012 el Estado colombiano ha implementado en aras de dar término al conflicto armado interno.

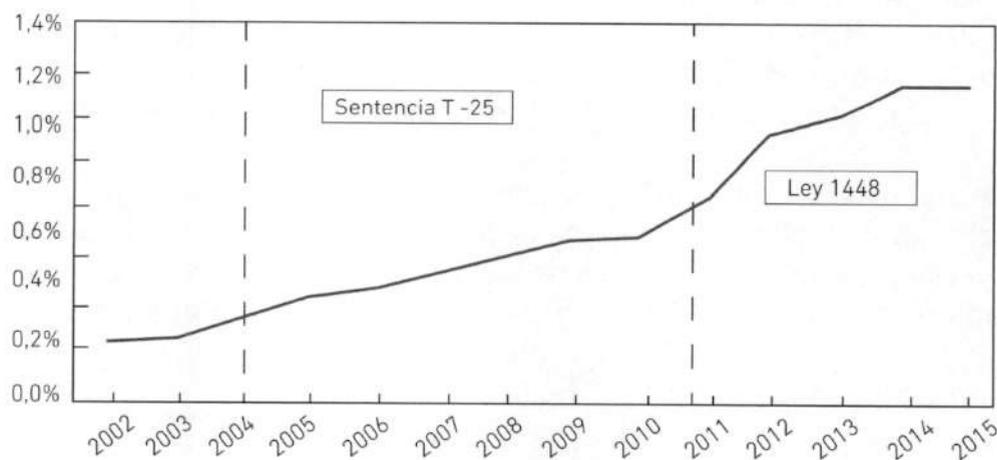
A continuación se presentan los esfuerzos presupuestales relacionados con la política de víctimas a lo largo de 14 años, se presentan los componentes actuales de la política y se expresan los postulados sobre los cuales se financiará la Ley de víctimas a futuro.

4.2.6.2 El Presupuesto de la Política para la Atención y Reparación a Víctimas 2002-2015

El desarrollo actual de la política de víctimas es el resultado de un esfuerzo presupuestal incremental por parte del Estado colombiano desde hace más de una década³⁵, lo cual ha permitido que el gasto en la política represente actualmente el 1,2% del PIB.

El Gráfico 4.1 muestra cómo a partir de 2003 el presupuesto exclusivo para atención a víctimas crece progresiva y significativamente como porcentaje del PIB año a año hasta situarse en 0,6% en 2010. también se observa cómo con la entrada de la Ley 1448 en los años 2011 y 2012 estos recursos pasan a representar 1% del PIB para finalizar en 2014 y 2015 en 1,2%.

Gráfico 4.1. Presupuesto para la Política de Víctimas 2002-2014
(Porcentaje del PIB)

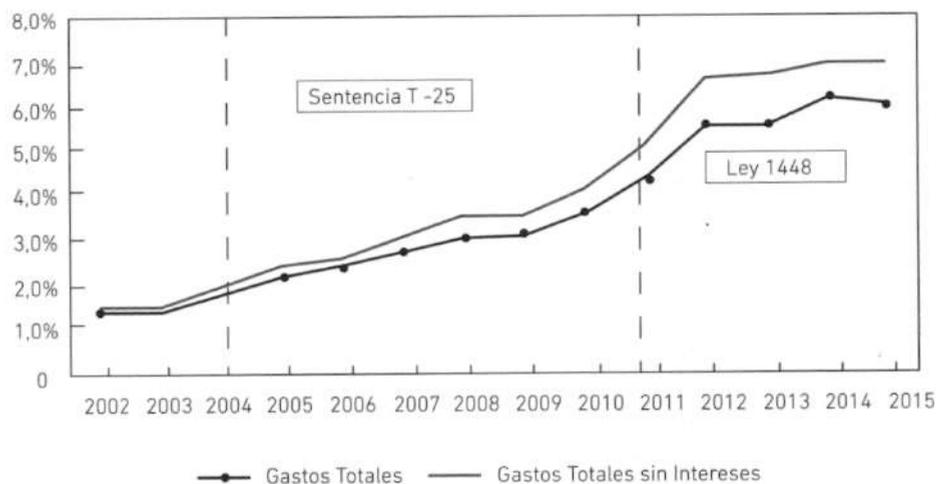


Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015. Los datos del PIB 2015 se ajustan a los supuestos macroeconómicos a abril de 2015.

³⁵ A pesar de que los adelantos que se implementaron a partir de la Ley 1448 son notables, el Estado colombiano ha buscado atender y reparar a la población víctima y específicamente a la población desplazada desde finales de los años 90. La Ley 387 de 1997 y sus posteriores reglamentaciones fueron el soporte inicial sobre los que se fundaron los logros actuales. Asimismo, a partir de la Sentencia T-025 de 2004 los avances en atención y reparación a población desplazada se han enfocado en el goce efectivo del derecho de acuerdo a las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario y las resoluciones de la ONU para refugiados.

Por otro lado, el gasto en víctimas pasa de representar menos del 2% del Gasto Total del Gobierno Central en 2002 y alcanza el más del 6% en 2015. El Gráfico 42 muestra cómo el presupuesto asignado para población víctima en las últimas 5 vigencias representa cerca del 70% del total de presupuesto que se ha asignado en 15 años.

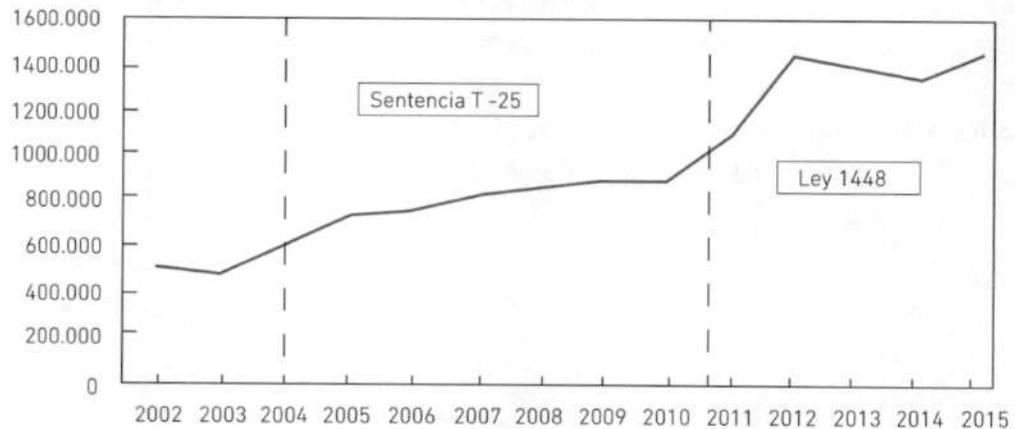
Gráfico 4.2. Presupuesto de Víctimas 2002-2015
(Porcentaje de gastos totales de la Nación)



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015. Preliminar 2014 y proyección 2015.

El comportamiento incremental del presupuesto per cápita (Gráfico 4.3) muestra cómo el esfuerzo presupuestal, además de aumentar como consecuencia del aumento del total de víctimas registradas ha aumentado en la medida que la política ha desarrollado nuevos programas de atención a la población víctima. Nuevamente, el primer gran incremento se observa como consecuencia de la Sentencia T-025 de 2004 pasando de \$984 mil pesos por víctima registrada en ese año a \$1,1 millones en 2005. Posteriormente con la entrada de la Ley de víctimas el presupuesto per cápita pasa de \$1,1 millones en 2010 a \$1,6 millones en 2012. La caída del gasto por persona cae para 2013 y 2014 se relaciona principalmente con que el crecimiento real del número de víctimas fue mayor al pronosticado. Por esta razón para el presupuesto de 2015 se da un nuevo empuje y presenta un incremento del 4,3% respecto al año anterior y se sitúa en \$1,44 millones por víctima.

■ **Gráfico 4.3.** Presupuesto *per cápita* de la política de víctimas 2002-2015
(COP constantes de 2015)



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015. Los datos de RUV se encuentran actualizados a enero de 2015.

4.2.6.3 El presupuesto de la política de víctimas a partir de la Ley 1448

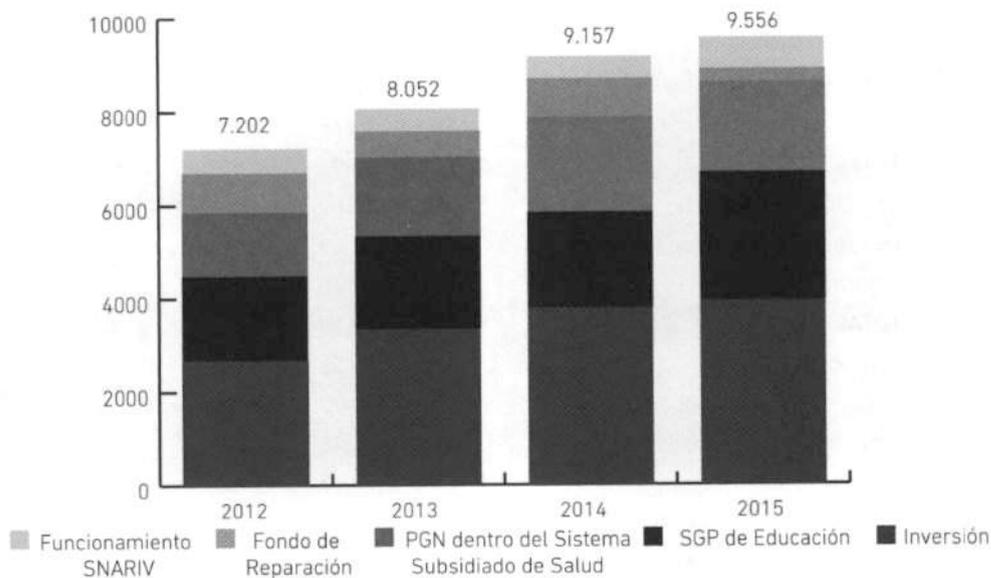
A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448, el gasto focalizado ha diversificado su composición y fuentes de financiación. Actualmente el gasto total está compuesto por recursos de Inversión, SGP de Educación, Inversiones del PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud, el Fondo de Reparación (Indemnizaciones) y el funcionamiento de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv).

Durante la vigencia de la Ley de Víctimas, el presupuesto de inversión es el gasto más representativo puesto que participa con un promedio anual de 39% en total del gasto en víctimas, seguido por los componentes de Educación y Salud con 25 y 21% respectivamente. El Fondo de Reparación con el cual se hace el gasto en indemnizaciones representa el 9%, mientras que el gasto en funcionamiento de las entidades del Snariv participa en promedio con el 6%.

Para 2015, uno de los hechos más notables es que a pesar de las difíciles condiciones fiscales por la que atraviesa el país y por las cuales se ha decidido reducir el gasto en todos los sectores el presupuesto de víctimas crece en un 4,3% a precios constantes de 2015.

De este modo, se observa que a lo largo de la vigencia de la Ley se han programado y ejecutado \$34 billones de pesos a precios constantes de 2015. Los componentes que más se destacan por su participación son los componentes de educación y salud en la etapa de Asistencia (Gráfico 4.4), dado que el Estado colombiano garantiza estos derechos para las personas inscritas en el RUV que posean las condiciones para acceder a sistema educativo público y/o el sistema de Salud Subsidiado.

Gráfico 4.4. Gasto total de la política de víctimas por componente presupuestal 2012-2015 (Miles de millones COP precios constantes de 2015)



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015. Los datos de IPC antes de 2014 tienen fuente DANE y 2015 Banco de la República.

Posteriormente, se encuentra el programa de Atención Humanitaria que es la etapa de estabilización económica de las víctimas donde por sus condiciones de vulnerabilidad el Gobierno central subsidia la alimentación y la vivienda con el objeto de regresarlos y mejorarles el estándar de vida que llevaban antes del hecho victimizante. Uno de los efectos del crecimiento del registro de víctimas es que la etapa de Atención Humanitaria se ha extendido operativamente, razón por la cual su presupuesto se incrementa a lo largo de los años de ejecución de la política. La ruta de reparación estima que las personas que logren estabilizarse económicamente pasen a la etapa de reparación donde, según sus necesidades, recibirán bienes y servicios

Después, se encuentran los recursos de indemnización, vivienda y generación de ingresos que corresponden a los pilares sobre los cuales se da la reparación, estos tres componentes representan el 20% de los gastos asociados a la política entre 2012 y 2015 (Cuadro 4.12).

Cuadro 4.12. Presupuesto de víctimas por medidas y componentes de la Ley 1448 2012-2015
(Miles de millones COP de 2015)

Medidas y componentes de la Ley 448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2012-2015
Asistencia	Asistencia judicial	38	31	32	38	139
	Identificación	3	3	4	5	15
	Salud-RSS	1.577	1.897	2.295	2.364	8.134
	SGP-Educación	1.680	1.965	2.490	2.498	8.633
TOTAL		3.298	3.896	4.822	4.905	16.920
Atención	Atención Humanitaria	1.446	1.487	1.610	1.939	6.482
	Centros Regionales de Reparación	11	29	30	23	92
	Retornos	21	120	112	138	390
	TOTAL	1.478	1.635	1.751	2.100	6.964
Reparación	Educación Superior	-	36	29	15	80
	Garantías de no repetición	3	27	26	29	85
	Generación de ingresos	370	270	243	243	1.127
	Indemnización	1.041	699	648	643	30.30
	Medidas de satisfacción	21	46	43	40	150
	Reparación Colectivas	-	48	23	30	101
	Restitución de Tierras	22	144	113	157	436
	Vivienda	500	619	597	666	2.382
TOTAL		1.956	1.890	1.723	1.823	7.392
Otros	Coordinación Nación-Territorio	-	32	19	18	69
	Enfoque diferencial	33	33	63	126	255
	Fortalecimiento Institucional	438	566	780	584	2.367
	TOTAL	470	631	862	728	2.691
Total General		7.202	8.052	9.157	9.556	33.967

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015. Los datos de IPC antes de 2014 tienen fuente DANE y 2015 Banco de la República.

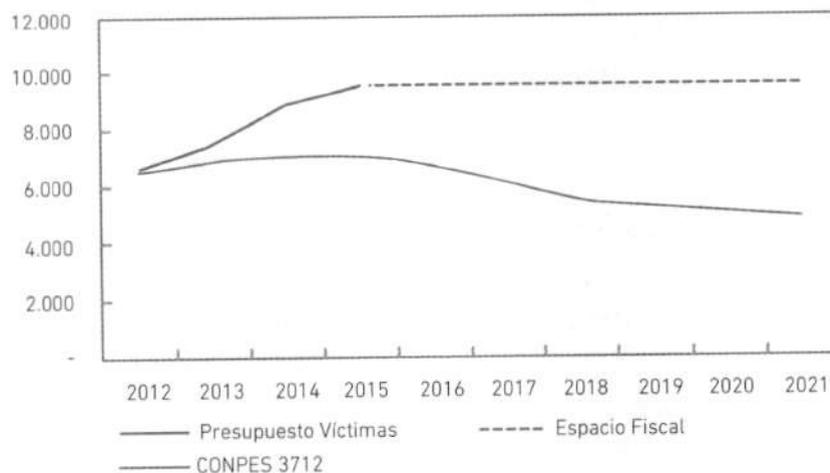
4.2.6.4 Presupuesto de la política de víctimas para las próximas vigencias

La Ley de Víctimas dispuso la realización de un plan de financiamiento el cual fue desarrollado en el Conpes 3712 de 2011, en el mismo se proyectaron los recursos para atender a las víctimas por el espacio de la vigencia de la Ley, es decir, diez años a partir de 2012. El Cónpes en su momento proyectó atender todas las víctimas registradas al momento de realización de la Ley, cuyo valor total a precios 2015 asciende a \$60 billones de pesos.

Una vez puesta en funcionamiento la Ley y por cuenta del crecimiento del número de personas a atender el Estado colombiano se ha visto en la necesidad de ampliar año a año lo dispuesto en el Conpes 3712 de 2011.

El espacio fiscal anual que supera lo proyectado en el Conpes 3712 será el valor mínimo sobre el cual se presupuestará la política para las vigencias posteriores. Lo anterior implica que al menos \$9,5 billones de pesos se ejecutarán en cada vigencia por lo que resta de la ley de víctimas (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5. Presupuesto actual y futuro de la política de víctimas en comparación con el Conpes 3712 de 2011
(Miles de millones COP de 2015)



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2015-Conpes 3712. Los datos de IPC antes de 2014 tienen fuente DANE y 2015 Banco de la República.

De este modo, esta proyección estable del presupuesto implica que una vez las víctimas culminen la etapa de atención (programa de atención humanitaria), los recursos liberados sean focalizados en los componentes de Reparación (vivienda, indemnización y generación de ingresos) hasta que todas y cada una de las víctimas sean atendidas y reparadas integralmente.

El resultado es que si las condiciones políticas e institucionales permanecen como hasta 2015 el Estado colombiano al menos programará y ejecutará cerca de \$90 billones para reparar a todas las víctimas del conflicto armado interno, lo cual representa un 150% de lo que se proyectó en 2011.

4.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Como parte de su visión a largo plazo, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) se ha planteado objetivos que contribuyan a mejorar la calidad del gasto en el sector público, de manera que la mejor gestión presupuestaria contribuya decididamente a la satisfacción de las necesidades de toda la población, especialmente la más vulnerable.

Sobre la base de estos criterios, el cambio esperado es pasar de un control y monitoreo del presupuesto orientado hacia el Estado, a un control y monitoreo del presupuesto orientado a la efectividad de la gestión pública: cada peso debe convertirse, directa o indirectamente, en un bien o servicio para los ciudadanos.

Para lograrlo, se han propuesto dos objetivos fundamentales: i) mejor gestión presupuestaria, para orientar la administración del presupuesto hacia la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos, convirtiendo al presupuesto en una herramienta de gestión pública y ii) mayor transparencia y rendición de cuentas, haciendo que los procesos, con los cuales los recursos públicos se convierten en bienes y servicios, sean transparentes y comprensibles para los ciudadanos.

En la búsqueda de estos propósitos, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puso en marcha el proyecto para la efectividad y la eficiencia del gasto público. En el marco de dicho pro-

yecto, se han planteado las siguientes estrategias: i) diseño y desarrollo institucional y organizacional que permita una administración efectiva y eficiente del presupuesto; ii) diseño y desarrollo de sistemas de información, que facilite la toma de decisiones gerenciales, y provea la información que contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica también la modificación de los esquemas de clasificación presupuestal.

La posibilidad de transformar un sistema presupuestal como el colombiano, que se preocupa principalmente por “cuánto gastar” en otro que se preocupa adicionalmente por “en qué gastar” y “cómo gastar” de manera eficiente y efectiva, pasa inevitablemente por un cambio que involucra trascender de una concepción puramente fiscalista del gasto a otra esencialmente basada en su desempeño; de una concepción donde se asigna y evalúa el gasto con base en su ejecución financiera, a otra donde se asigna y evalúa con base en los productos (bienes y servicios), resultados e impactos que genera.

En términos generales, la experiencia internacional reciente evidencia que los países que han reformado sus sistemas de gestión pública con resultados positivos sobre la gestión, transparencia, monitoreo y beneficios del gasto público, han dedicado grandes esfuerzos a la generación y uso de información de desempeño de los procesos de servicio del sector público como complemento indispensable de los sistemas de información presupuestal.

En el marco del proyecto se han obtenido los siguientes resultados:

1. Durante 2014 y 2015 se puso en producción la versión actual del Portal de Transparencia Económica, con una nueva herramienta de gráficos animados e interactivos. También se puso en producción el reporte de datos contables y un enlace que permite visualizar la información precontractual y contractual administrada por la Agencia Nacional de Contratación, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Al mismo tiempo, el proceso de transformación del Portal de Transparencia administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puso de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país:

Artículo 239: Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF).

Constrúyase como Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF) el Portal de Transparencia Económica que administre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de promover la interacción del ciudadano con la información sobre gestión fiscal y hacerlo más visible al manejo de los recursos públicos durante todo su ciclo.

Estarán obligadas al suministro de información al PCTF todas las entidades públicas del nivel central, pertenecientes a las diferentes ramas del poder público, así como las personas de derecho privado que administren recursos públicos.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento y desarrollo del PCTF y definirá los términos y tiempos en que las entidades territoriales reportarán la información al sistema garantizando que esta se encuentre disponible en línea y permita la participación de la ciudadanía.

La obligación de suministro de la información cobrará vigencia (6) meses después de la reglamentación para las entidades del Gobierno nacional, y doce meses después para las entidades territoriales.

De acuerdo con el anterior artículo, la definición del Portal Central de Transparencia Fiscal está relacionada con el dimensionamiento de la gestión fiscal, es decir los actores, las acciones y las competencias, que en conjunto enmarcarán los elementos que constituyan el nuevo portal. En virtud de ello, se está diseñando una estrategia de cambio de lo que se conoce como el PTE en cuatro etapas. El objetivo principal de la estrategia es convertir el Portal de Transparencia administrado por el MHCP en el instrumento más importante de comunicación entre gobierno y la ciudadanía, fortaleciendo el proceso de rendición de cuentas.

De esta manera, durante la primera y la segunda etapa se deben consolidar las fuentes de información y reportes que las entidades del orden nacional administran en los sistemas de información como el SIIF, el Suifp y el Muisca. En la tercera y cuarta etapa se buscará ampliar su cobertura integrando otros actores que administran recursos públicos y tienen una posición activa en la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, como lo son los entes territoriales y los privados que administran recursos públicos.

Cabe mencionar que el gran cambio no depende únicamente de la integración y procesamiento de información, sino también del enfoque conceptual, los contenidos y el lenguaje que den como resultado un Portal de Transparencia capaz de informar de manera clara y oportuna al ciudadano el destino que el Estado da a los recursos públicos.

2. Entre 2014 y lo corrido del 2015 se ha continuado el trabajo con la OCDE en torno a los temas presupuestales con el Comité de Gobernanza Pública. En particular, hubo una reunión posterior a la realizada en abril de 2014 con altos funcionarios de este organismo, como parte de la evaluación que está haciendo el Directorado de Gobierno de la OCDE dentro del proceso de acceso de Colombia a esa organización.

El primer paso de la evaluación fue un cuestionario de Acceso de la OCDE, en particular el capítulo de presupuesto y desempeño, el cual bajo la coordinación de Presidencia de la República y conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación se remitió el año pasado para su evaluación. De esta manera, el objetivo de la reunión posterior liderada por Camila Vammalle, analista adjunta al Comité de Gobernanza Pública, fue disipar cualquier duda de la OCDE respecto al cuestionario remitido y profundizar aspectos de particular relevancia para la OCDE.

En adelante, se van a discutir los temas de integración de estadísticas fiscales y cuentas nacionales conjuntamente con el DANE.

3. Desde 2013 se inició el proceso de adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del Fondo Monetario Internacional, según lo establecido por el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, que ordenaba que la presentación del proyecto de PGN debería elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales a más tardar para la vigencia fiscal de 2016. Dicho artículo fue declarado inexecutable en abril de 2015 por la Corte Constitucional en Sentencia C-142 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo, por tratarse de reglas relativas a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto anual, que deben hacer parte de la ley orgánica en lugar de una ley de carácter temporal como lo es la Ley Anual de Presupuesto.

Durante este proceso, la DGPPN identificó la necesidad de sustituir el plan de cuentas presupuestal vigente por uno con un mayor nivel de desagregación y que permita derivar la información en una estructura armonizada con estándares internacionales. Dado que migrar hacia estándares internacionales es una necesidad irrevocable, se continuó con la elaboración de una propuesta sujeta a las restricciones impuestas por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que permitió contar con un marco conceptual y una exposición de la necesidad de los cambios, una propuesta preliminar de plan de cuentas presupuestal armonizada con el MEFP y una guía general de aplicación del mismo.

La propuesta integral, que continúa en proceso de elaboración, implicará un cambio significativo en el quehacer actual de la DGPPN en relación con la programación, ejecución y seguimiento presupuestal que a su vez conllevará un cambio en la política de manejo de la información financiera lo que exige iniciar un proceso de articulación tanto al interior del MHCP con la DGPM, la DGAF y el SIFF, como a nivel interinstitucional con el Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General de la Nación.

4. Con el apoyo del Viceministerio Técnico del MHCP, quien coordina el programa de cooperación técnica con la Unión Europea por medio de Eurosocial, se cuenta con un proyecto de intercambio de experiencias exitosas en materia de presupuesto y desempeño del gasto con países de la Unión Europea y América Latina. Con el propósito de consolidar los avances alcanzados hasta el momento, y continuar desarrollando la capacidad para medir la efectividad y coherencia del gasto con objetivos de política se llevó a cabo un seminario en diciembre de 2014 en Villa de Leyva con la participación de tres expertos en presupuesto y gestión del gasto Teresa Curristine, Rodolfo Acuña, y Fernando Rojas.

El objetivo de este primer encuentro fue de una parte conocer experiencias internacionales concretas sobre procesos de adopción de información de desempeño en el proceso presupuestal, incluyendo las reformas necesarias para dicha adopción, que sean relevantes para el desarrollo del sistema presupuestal colombiano y de otra parte, identificar estrategias concretas para fortalecer en Colombia la capacidad de medir la efectividad y la coherencia del gasto con los objetivos de política, y utilizar dichas mediciones en el proceso presupuestal.

Así, la intervención de la economista senior del Fondo Monetario Internacional, Teresa Curristine, se centró en la institucionalización del presupuesto por desempeño, haciendo énfasis en los cambios institucionales y actores clave que estos sistemas requieren. Fernando Rojas, experto internacional en reforma del sector público y gestión pública, ilustró los procesos de adopción y usos concretos de la información de desempeño en los sistemas presupuestales de los países de la OCDE y de América Latina. Finalmente, el taller contó con la valiosa participación del Director General del Presupuesto Público de Perú, Rodolfo Acuña, quien presentó los avances de este país en la adopción del presupuesto por desempeño como herramienta de política pública.

La DGPPN, conociendo de primera mano las iniciativas exitosas desarrolladas en materia de producción de información de desempeño, con énfasis en su uso en gestión del gasto público, podrá abordar el seguimiento al gasto público de manera más integral incorporando aspectos distintos a la ejecución financiera que dan más información sobre el uso de los recursos públicos.

5. Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)

5.1 Visión de largo plazo

Desde una perspectiva de mediano plazo, en materia de descentralización fiscal, el MHCP, a través de la DAF, se visualiza como una entidad encargada de apoyar a las entidades territoriales en el propósito de afianzar su sostenibilidad fiscal. Sin unas finanzas sanas la autonomía territorial sería más una formalidad que una realidad y la expansión de la inversión se podría ver limitada.

Dicho de otro modo, en relación con la descentralización fiscal la visión de largo plazo del MHCP se centra en ayudar a los territorios a fortalecer su capacidad institucional de gestión financiera con el fin de crear círculos virtuosos de recaudo de ingresos, calidad del gasto, oferta eficiente de bienes públicos, competitividad económica, bienestar social y sostenibilidad financiera en todos los rincones del país.

Con fundamento en esta visión, el MHCP continuará adelantando esfuerzos dirigidos a mejorar la capacidad de gestión financiera territorial, teniendo en cuenta que disminuir las disparidades de desarrollo entre regiones demanda la existencia de finanzas territoriales saludables.

5.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Entre junio de 2014 y junio de 2015 las tareas realizadas por el MHCP en el área de descentralización fiscal se dirigieron a (i) monitorear y hacer seguimiento al des-

empeño de las finanzas regionales y locales; (ii) proporcionar asesoría y apoyo a las Entidades Territoriales (ET) para fortalecer su gestión fiscal y financiera; (iii) brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que adelantan programas dirigidos a recuperar su salud fiscal mediante programas de saneamiento contemplados en las Leyes 617 de 2000 y 550 de 1999; (iv) suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET con el fin de mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en pro del desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia definida en el Decreto ley 028 de 2008; (v) apoyar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos departamentales y municipales, de conformidad con el marco legal definido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2012 y (vi) administrar la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 488 de 1988.

5.2.1 Monitoreo y seguimiento de las finanzas territoriales

La misión de preservar la sostenibilidad fiscal demanda esfuerzos constantes de monitoreo y seguimiento al desempeño financiero. En un entorno económico en constante cambio, identificar los riesgos y posibilidades financieras ayuda a tomar decisiones oportunas en materia de sostenibilidad fiscal. En este sentido, las leyes de responsabilidad fiscal asignan al MHCP la función de informar al Congreso y a la opinión pública de forma periódica sobre el desempeño fiscal y financiero de las gobernaciones.

Adicionalmente, el MHCP, a través de la DAF, hace seguimiento a la situación financiera de los municipios capitales. Lo anterior, considerando el impacto macroeconómico de las grandes ciudades en los resultados fiscales territoriales, y la importancia estratégica de estos centros urbanos en la provisión de bienes públicos esenciales para el bienestar social y la competitividad económica del país.

Análisis de la viabilidad fiscal de las entidades territoriales

Como resultado de las labores de seguimiento a la situación financiera de las ET, entre junio de 2014 y junio de 2015 se publicaron informes de viabilidad fiscal de las 32 gobernaciones y los 31 municipios capitales para el cierre de 2013 y primer semestre de 2014; y están en proceso de publicación los informes correspondientes al cierre de 2014. Estos informes se publican en la página web del MHCP con el propósito de fomentar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Igualmente, en abril de 2015 se realizó un análisis específico de la dinámica y estructura actual de los principales tributos territoriales; el cual fue presentado a consideración de la Comisión de Expertos, creada por el artículo 44 de la Ley 1739 de 2014, y encargada, entre otros temas, de proponer el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial.

Monitoreo fiscal del sector descentralizado regional y local

El MHCP también efectuó un monitoreo fiscal del sector descentralizado regional y local. En cumplimiento de estas labores, en los informes de viabilidad fiscal territorial de 2013 y 2014, para cada uno de los 32 departamentos y de las 31 ciudades capitales del país, se incluye el análisis de los riesgos fiscales que pueden representar las Entidades Descentralizadas Subnacionales (EDS) para las finanzas de las administraciones centrales territoriales, de acuerdo con las competencias del MHCP sobre la materia³⁶.

Las labores de monitoreo y seguimiento a las EDS ayudaron a fortalecer la regulación estatal de los Institutos Financieros para el Desarrollo (INFIS). Al respecto se expidió el Decreto 2463 de 2014, que permite a estos institutos administrar los excedentes de liquidez de las ET y sus EDS siempre que tengan una calificación de riesgo crediticio vigente no inferior a AA y estén autorizados para tal fin por la Superintendencia Financiera de Colombia³⁷.

Estabilidad fiscal de las centrales territoriales durante 2014 y primer trimestre de 2015

En 2014 las administraciones centrales territoriales conservaron sus finanzas equilibradas. Cálculos de la DAF revelan que, exceptuando el SGR, los departamentos y municipios capitales terminaron el año con un déficit fiscal de -0,12% del PIB.

Cuando se incluye el SGR el resultado fiscal es un superávit de 0,25% del PIB; al quedar pendientes por comprometer ingresos por regalías estimados en 0,37% del PIB, de los cuales 93% pertenece a los departamentos y el 7% restante a los municipios capitales³⁸.

36 Estos documentos están en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales>

37 Los INFIS que no tengan dicha autorización deberán someterse a un plan gradual de ajuste financiero para continuar administrando dichos excedentes, de acuerdo con parámetros específicos de disciplina financiera fijados en dicho decreto.

38 Los cálculos se realizaron para la totalidad de las 32 gobernaciones y la totalidad de las 31 alcaldías capitales del país.

Pese a la reducción del superávit en 2014, los depósitos se las ET en el sistema financiero aumentaron debido a que la expansión de los compromisos de gasto no se tradujo en un incremento similar de los pagos.

Datos del Banco de la República revelan que los activos financieros de las administraciones centrales territoriales sumaron \$26,1 billones (3,5% del PIB) al finalizar 2014, con un crecimiento nominal de 4,1% respecto a 2013, de los cuales el 92% se concentró en cuentas corrientes y de ahorro (Cuadro 5.1). Adicionalmente, los activos financieros netos, una vez descontada la cartera de créditos, sumaron \$21,1 billones (2,8% del PIB); 3,4% más que los contabilizados en 2013 (Cuadro 5.1). No obstante, la disponibilidad de liquidez de los territorios podría ser mayor, puesto que el cálculo del Banco de la República no incluye los recursos colocados por los gobiernos territoriales en encargos fiduciarios y los INFIS³⁹.

Cuadro 5.1. Activos Financieros Netos Consolidados de Gobernaciones y Alcaldías

SalDOS en Miles de Millones de Pesos			
Activos y pasivos con sistema financiero	2.013	2.014	Variación % 2014 / 2013
A. Activos Financieros Netos (5)-(1)	20.414	21.109	3,4%
1. Cartera de Créditos	4.697	5.043	7,4%
2. Depósitos en Cuenta Corriente	9.375	10.016	6,8%
3. Certificados de Depósito a Término	1.874	1.992	6,3%
4. Depósito de Ahorro	13.862	14.144	2,0%
5. Total Activos Líquidos	25.111	26.152	4,1%

Fuente: Banco de la República con base en el formato 338 que consolida la Superfinanciera.

Sin embargo, algunas entidades aumentaron su cartera crediticia, y en consecuencia los desembolsos de crédito crecieron a un ritmo mayor que las amortizaciones de deuda pública; dando como resultado un moderado crecimiento en el endeudamiento neto de 0,02% del PIB. El morigeramiento del endeudamiento se dio gracias a que los ingresos provenientes de vigencias anteriores continuaron financiando una parte

³⁹ La estimación del Banco de la República cubre el universo de administraciones centrales territoriales del país (1.101 alcaldías y 32 gobernaciones en 2014) y considera las operaciones activas y pasivas de las entidades territoriales con el sistema financiero con excepción de los encargos fiduciarios y los INFIS.

significativa de los gastos de inversión; de tal suerte que en las ET de la muestra los recursos del balance subieron de 1,3% del PIB en 2013 a 1,7% del PIB en 2014.

Al restar de los recursos del balance las reservas presupuestales respaldadas con parte de estos dineros, se encuentra que las disponibilidades netas, es decir, los dineros provenientes de años anteriores que pueden ser empleados para comprometer nuevos compromisos de gasto de los departamentos y ciudades capitales, alcanzaron 1,04% del PIB.

La mayor parte de las disponibilidades netas procede de ingresos con destinación específica en los departamentos y de ingresos de libre destinación en los municipios. Las entidades con mayores disponibilidades netas fueron las alcaldías de Bogotá, Medellín y Cali, junto con las gobernaciones del Valle, Antioquia y Santander.

En línea con lo observado en 2014, en el primer trimestre de 2015 se conservó la estabilidad fiscal territorial. Sin contar el SGR⁴⁰ las gobernaciones y alcaldías capitales contabilizaron un déficit fiscal de -0,4% del PIB; que disminuye a una situación cercana al equilibrio, -0,05% del PIB, al incluir el SGR. La razón de este resultado fue una diferencia positiva de 0,35% del PIB entre los ingresos disponibles y los compromisos de gasto al terminar el primer trimestre del bienio 2015-2016 de dicho sistema (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Estimación resultado fiscal gobernaciones y alcaldías capitales
(Miles de Millones COP y % PIB⁴¹)

	Enero-Marzo 2014		Enero-Marzo 2015	
	Resultado Fiscal MMS	%PIB	Resultado Fiscal MMS	%PIB
Gobernaciones	-186	-0,02%	-1.358	-0,17%
Alcaldías Capitales	-1.202	-0,16%	-1.875	-0,23%
Total	-1.388	-0,18%	-3.233	-0,40%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT, CGR y secretarías de hacienda.

40 Los resultados presupuestales del SGR se consideran de forma separada debido a lo siguiente: i) las ET deben incorporar los ingresos y gastos del SGR en sus presupuestos anuales, pero en un capítulo aparte, totalmente independiente a fin de diferenciar claramente la ejecución de estos recursos; ii) por mandato constitucional y legal estos dineros tienen reglas de ejecución presupuestal totalmente independientes de los recursos restantes de las ET; iii) la vigencia fiscal del SGR es bienal y 2015 es el primer año del bienio 2015-2016, de tal modo que en diciembre de 2016 será el cierre presupuestal de dicha vigencia bienal.

41 En la estimación se empleó el PIB nominal para la vigencia 2013 calculado por el DANE. Para 2015 se tomó la proyección de los supuestos macroeconómicos del MFMP 2015.

Aunque en el primer trimestre de 2015⁴² se registró un déficit fiscal en las regiones, las administraciones centrales territoriales conservaron un monto importante de recursos disponibles de vigencias anteriores. Al descontar de los recursos disponibles los compromisos de gasto por reservas presupuestales, la disponibilidad neta ascendió a 0,77% del PIB (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. Disponibilidad netas acumuladas
(Miles de millones COP y % PIB)

	Enero-Marzo 2014		Enero-Marzo 2015	
	Disponibilidades menos reservas	%PIB	Disponibilidades menos reservas	%PIB
Gobernaciones	3.033	0,40%	3.070	0,38%
Alcaldías Capitales	2.479	0,33%	3.173	0,39%
Total	5.512	0,73%	6.243	0,77%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT, CGR y secretarías de hacienda.

Adicionalmente, durante el primer trimestre de 2015 la inversión regional y local aumentó debido a los mayores ingresos provenientes del recaudo tributario, el SGP, el SGR, la disponibilidad de caja de años anteriores y, en menor medida, del crédito. En este sentido, los desembolsos de crédito resultaron inferiores a las amortizaciones de deuda pública; y el endeudamiento neto fue negativo en \$98.577 millones al cierre del primer trimestre de 2015 (Cuadro 5.4).

El saldo de la deuda creció únicamente en las ciudades capitales, por el contrario, en las gobernaciones las amortizaciones de deuda fueron mayores que los desembolsos de crédito del trimestre. La mayor parte del crédito nuevo de las alcaldías se desembolsó en Cartagena e Ibagué; mientras las disminuciones de deuda departamental más importantes se observaron en Antioquia, Meta y Valle.

Como se aprecia en el Cuadro 5.4, la estabilización del endeudamiento sugiere que en el primer trimestre del 2015 la generación de superávit corriente continuó sustentando la estabilidad fiscal de los territorios. Acorde con los mandatos de las leyes de responsabilidad fiscal el aumento de los gastos de funcionamiento fue inferior al crecimiento de los ingresos de recaudo propio, tal como lo ordena la Ley 617 de

42 Este déficit se mide como la diferencia entre ingresos efectivos y compromisos de gasto del periodo, de acuerdo con la metodología empleada por la DAF.

2000. Asimismo, el incremento de las transferencias por SGP respaldó el incremento de la inversión social sin generar faltantes fiscales, en línea con los fundamentos de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Cuadro 5.4).

Por otro lado, en el primer trimestre de 2015 el superávit corriente aumentó 10% respecto a igual periodo de 2014, y en contraste el déficit de capital aumentó 28% en el mismo periodo. El dinamismo del recaudo tributario y la estabilización de los gastos de funcionamiento originaron el superávit corriente. Los ingresos tributarios crecieron 15% y los gastos de funcionamiento 4% en términos nominales; con lo cual el incremento de los gastos corrientes resultó inferior al de los ingresos corrientes, pese a que el pago de intereses de la deuda pública se duplicó (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Balance fiscal estimado gobernaciones y alcaldías capitales Trimestre I de 2015 (Millones de pesos)

Concepto	Enero-Marzo 2014	Enero-Marzo 2015	Variación Nominal 2015/2014
INGRESOS	11.508.689	11.998.066	4%
INGRESOS CORRIENTES	10.156.096	11.150.124	10%
Tributarios	4.621.888	5.318.349	15%
No tributarios	608.924	739.640	21%
Transferencias	4.925.284	5.092.135	3%
GASTOS	12.896.848	15.230.918	18%
GASTOS CORRIENTES	2.045.485	2.216.186	8%
Funcionamiento	1.959.012	2.040.244	4%
Intereses y comisiones	86.473	175.942	103%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	8.110.612	8.933.938	10%
INGRESOS DE CAPITAL	1.352.593	847.941	-37%
Regalías esquema anterior	6.330	6.686	6%
Otros	1.346.262	841.256	-38%
GASTOS DE CAPITAL	10.851.363	13.014.731	20%
Inversión	10.851.363	13.014.731	20%
Otros Gastos de Capital	0	0	Ne
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-9.498.770	-12.166.790	28%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-1.388.159	-3.232.852	133%
ENDEUDAMIENTO NETO	-62.764	-98.577	57%
Desembolsos	111.724	196.057	75%
Amortizaciones	174.488	294.634	69%
VENTA DE ACTIVOS	11.996	6.954	-42%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT y secretarías de hacienda.

El pago de intereses fue el gasto corriente más dinámico; comportamiento asociado con el aumento del saldo de la deuda pública ocurrido en 2014, la apreciación del dólar frente al peso⁴³, y, aunque en menor medida, con el aumento moderado de la DTF que es la tasa de interés interna de referencia para la mayor parte del portafolio de deuda territorial⁴⁴ (Cuadro 5.4).

El repunte de la inversión y la contracción de los ingresos de capital explicaron el aumento del déficit de capital. En los primeros tres meses de 2015 la inversión territorial creció 20% frente al mismo periodo de 2014 y de forma simultánea los ingresos de capital retrocedieron 37%; dando como resultado un déficit de capital sin SGR de 28% (Cuadro 5.4).

La entrada en vigencia de la ley de garantías electorales (996/05) a partir del 25 de junio de 2015 aceleró la inversión; y los menores ingresos por transferencia de excedentes de las empresas públicas a las administraciones centrales, situación que explica el descenso de los ingresos de capital.

Adicionalmente, los ingresos territoriales provenientes de las regalías liquidadas bajo el esquema anterior al SGR (Leyes 141/94 y 756/02) que estaban pendientes de giro, disminuyeron al estar en proceso de marchitamiento de acuerdo con lo establecido en la Ley 1530/12 (Cuadro 5.4). De todos modos, quedaron pendientes por comprometer recursos del SGR incorporados en las cuentas fiscales territoriales durante el primer trimestre del bienio 2015-2016 por un monto estimado en \$2,8 billones (0,35% del PIB), de los cuales el 94% pertenece a los departamentos y el 6% restante a las ciudades capitales⁴⁵.

Por tipo de entidades, exceptuando el SGR, las gobernaciones registraron un déficit fiscal estimado para el primer trimestre de 2015 por \$1,3 billones (0,17% del PIB). Sin embargo, este resultado no presionó al alza las necesidades de financiamiento con el

43 Las entidades más impactadas con la depreciación del peso han sido la alcaldía de Medellín y las gobernaciones de Antioquia y Guajira, las cuales concentran la mayor parte de la deuda externa de las administraciones centrales territoriales contratada en dólares. En Bogotá este efecto fue menor debido a que el Distrito Capital tiene alrededor del 60% del portafolio de su deuda externa cubierto contra el riesgo financiero peso-dólar.

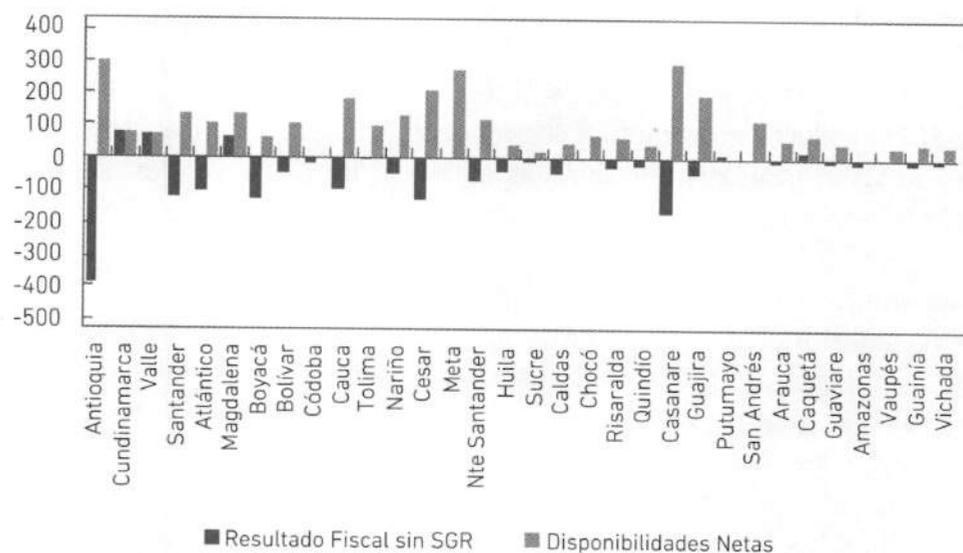
44 En promedio, la DTF pasó de 3,96% en el primer trimestre de 2014 a 4,44% en el primer trimestre de 2015.

45 Estos recursos corresponden a la diferencia entre los ingresos incorporados y los gastos comprometidos durante el primer trimestre del bienio 2015-2016.

sistema financiero, prueba de ello es que las amortizaciones de deuda superaron los nuevos desembolsos de crédito en \$181 mm.

En resumen, un total de veintiséis (26) gobernaciones evidenciaron déficit y seis (6) cerraron con superávit. Los mayores saldos en rojo ocurrieron en Antioquia, Casanare y Cesar; mientras los superávit más altos sucedieron en Cundinamarca, Valle y Magdalena (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1. Estimación Resultados Fiscales. Enero-Marzo 2015 Gobernaciones (Miles de millones COP)



Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT, CGR y secretarías de hacienda.

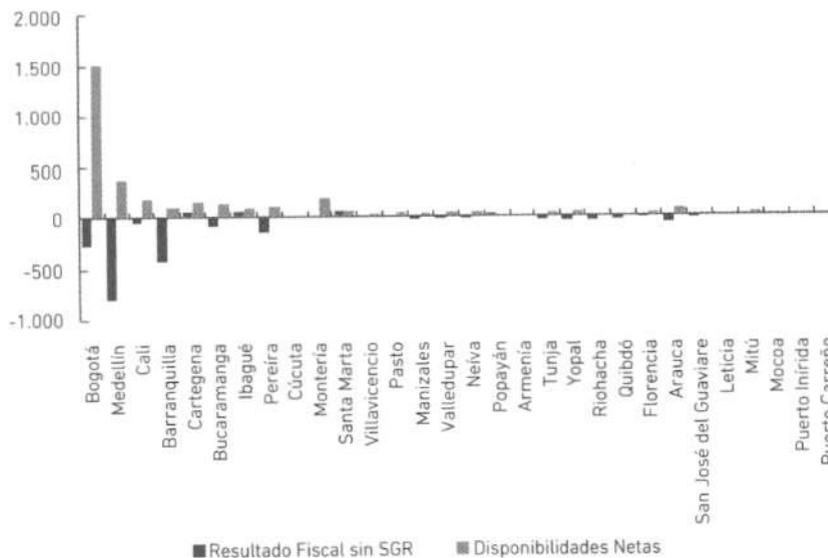
Ahora bien, en el primer trimestre del bienio 2015-2016 la diferencia entre ingresos disponibles y gastos comprometidos del SGR fue positiva en \$2,6 billones (0,3% del PIB) a nivel departamental. Además de los ingresos del SGR pendientes de comprometer, las gobernaciones culminaron el primer trimestre de 2015 con un monto importante de depósitos bancarios originados en disponibilidades de años anteriores (superávits fiscales, cancelación de reservas e ingresos que amparaban reservas). Descontando de estos dineros las reservas presupuestales, las disponibilidades netas ascendieron a \$3 billones (0,4% del PIB). Las gobernaciones con los montos más altos de disponibilidades de este tipo fueron Antioquia, Casanare y Meta (Gráfico 5.2).

Por otra parte, exceptuando el SGR, las alcaldías capitales finalizaron el primer trimestre de 2015 con un déficit fiscal estimado en \$1.87 billones (0,23% del PIB). Una parte de este déficit se financió con deuda y, por tanto, el endeudamiento neto resultó positivo: los desembolsos crediticios fueron mayores que las amortizaciones de deuda pública en \$83 mil millones, comportamiento que fue impulsado fundamentalmente por los nuevos desembolsos de crédito en Cartagena orientados a financiar proyectos de inversión de transporte masivo.

En resumen, veintiún (21) entidades cerraron con déficit y nueve (9) con superávit. Los superávits más altos se evidenciaron en Ibagué, Santa Marta y Cartagena, mientras que los mayores déficits se presentaron en Medellín, Barranquilla y Bogotá (Gráfico 5.2).

Al incluir en los cálculos la ejecución presupuestal del SGR, se encuentra que las ciudades capitales cerraron el primer trimestre de la vigencia fiscal 2015-2016 con dineros por regalías pendientes de ser comprometidos estimados en \$144 mm, equivalentes a 1% de su recaudo tributario proyectado para 2015.

Gráfico 5.2. Estimación de los resultados fiscales de las alcaldías capitales (Enero-Marzo de 2015) (Miles de millones COP)



Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT, CGR y secretarías de hacienda.

Aparte de los ingresos del SGR pendientes de comprometer, las ciudades capitales terminaron el primer trimestre de 2015 con un monto importante de disponibilidades de caja originadas en superávits fiscales de años anteriores. Descontando las reservas presupuestales, las disponibilidades netas ascendieron a \$3,17 billones (0,4% del PIB). Las alcaldías capitales con las mayores disponibilidades de este tipo fueron Bogotá y Medellín (Gráfico 5.2).

5.2.2 Asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial

Entre julio de 2014 y junio de 2015, las entidades territoriales contaron con la asesoría y apoyo permanente de la DAF para fortalecer su gestión fiscal y financiera. En el Cuadro 55 se pueden apreciar los resultados alcanzados gracias al esfuerzo desplegado en estas actividades.

Cuadro 5.5. Acciones de asesoría y apoyo a la gestión fiscal territorial

ACTIVIDAD	JULIO DICIEMBRE 2014	ENERO JUNIO 2015
Atención de Consultas	743	873
Jornadas de Capacitación (Entidades asistentes)	331	345
Revista de Doctrina Tributaria y Financiera Territorial (Edición número)	43	44
Observaciones a Estatutos Tributarios y de Presupuesto Territoriales	2	5
Boletín de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales (edición número)	39	40
Visitas de apoyo y asistencia técnica	42	29

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF.

Fortalecimiento del recaudo propio de las entidades territoriales

En 2013 los ingresos tributarios territoriales crecieron nominalmente 12,2% frente a diciembre de 2012: pasaron de \$18,8 a \$21,6 billones. En 2014 el recaudo tributario territorial llegó a \$23,1 billones; cifra que representa un crecimiento nominal de 11,5% frente a 2013⁴⁶.

⁴⁶ Dirección General de Apoyo Fiscal, Recaudo Tributario Territorial a diciembre de 2014.

Entre enero y marzo de 2015, los ingresos tributarios territoriales aumentaron 15% en términos nominales frente al mismo periodo de 2014. El ritmo de crecimiento del recaudo en las alcaldías capitales de la muestra (18%) fue superior al contabilizado por las gobernaciones (9%) (Cuadro 5.6).

En las gobernaciones los tributarios más dinámicos fueron el grupo de otros (20%) donde sobresalió contribución sobre contratos de obra pública, vehículos (18%), estampillas (10%) y cerveza (9%). El recaudo por el impuesto al consumo de cigarrillos retrocedió en términos nominales (Cuadro 5.6).

Por su parte, en las alcaldías capitales, ICA (32%) y predial (11%) contabilizaron las tasas más altas de crecimiento; seguidos por otros ingresos tributarios (11%), donde se destacan delineación urbana y contribución sobre contratos de obra pública. Los recaudos por sobretasa a la gasolina exhibieron el menor crecimiento (2%) (Cuadro 5.6).

Cuadro 5.6. Ingresos tributarios gobernaciones y alcaldías capitales (Millones COP)

Gobernaciones (\$M)				Alcaldías (\$M)			
	Ene - Mar 2014	Ene - Mar 2015	Variación Nominal 2015/ 2014		Ene - Mar 2014	Ene - Mar 2015	Variación Nominal 2015/ 2014
Ingresos Tributarios	1.492.779	1.627.306	9%	Ingresos Tributarios	3.129.109	3.691.043	18%
Licores	201.150	206.638	3%	Predial unificado	1.237.821	1.370.393	11%
Cerveza	422.521	460.335	9%	Industria y Comercio	1.118.847	1.478.849	32%
Cigarrillos	104.040	100.838	-3,1%	Estampillas	73.551	80.546	10%
Registro	209.936	220.850	5%	Sobretasa a la Gasolina	183.682	188.189	2%
Vehículos	185.689	218.366	18%	Otros	515.207	573.066	11%
Estampillas	226.326	247.846	10%				

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT, CGR y secretarías de hacienda.

Modernización del sistema tributario territorial

Respecto al reto de avanzar en el debate público inherente a la modernización del sistema tributario territorial. En el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia, con financiamiento de la Secretaría de Asuntos Económicos de la Confederación Suiza y el Gobierno nacional (MHCP), se desarrolló un contrato con el objeto de "Presentar un análisis general del sistema tributario colombiano del nivel subnacional (departamental y municipal) y presentar un análisis comparativo frente a otros esquemas de países con economías y modelos de estado similares, que permita conocer las fuentes de tributación y su distribución en los diferentes niveles de gobierno".

El estudio se centró en los impuestos departamentales al consumo, y los impuestos municipales predial e industria y comercio, como principales fuentes de los ingresos tributarios territoriales. En el informe final se presentaron las principales conclusiones y se remitieron a la comisión de expertos para la reforma tributaria estructural.

La DAF participó en la elaboración del análisis, formulación de herramientas pedagógicas, planes y proyectos, referidos a la mejora de la situación fiscal e institucional de las entidades territoriales, entre ellos sobresalen las iniciativas relacionadas con la modificación de los impuestos al consumo, medidas incluidas en el PND 2014-2018 y demás proyectos de ley.

Igualmente se apoyó la compilación normativa del Decreto Único del Sector Hacienda, particularmente en lo referido a entidades territoriales: Ley 550/99, ley 617/00 así como las normas presupuestales y tributarias.

5.2.3 Apoyo al saneamiento fiscal territorial

Si bien desde una perspectiva macro las finanzas territoriales siguen sanas, a junio de 2015, ET se encontraban ejecutando programas de saneamiento fiscal con el apoyo y asistencia técnica del MHCP; nueve menos en comparación con el mismo mes de 2014. Esto indica que durante el último año disminuyó el número de ET con problemas específicos de salud fiscal, que están siendo atendidos con la ayuda del MHCP.

En todo caso, las medidas adoptadas para sanear sus finanzas son fijadas de manera autónoma por las ET. Por tanto, el éxito de estas medidas correctivas depende en esencia de las autoridades territoriales. El propósito central de los programas de saneamiento fiscal territorial es generar condiciones para que cada entidad pueda expandir la inversión pública de forma sostenible.

Las ET que a junio de 2014 estaban en procesos de reestructuración de pasivos bajo el marco de la Ley 550/99, en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes) son siete departamentos: Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño, Sucre y Valle del Cauca; cuatro municipios capitales: Barranquilla, Montería, Sincelejo y Valledupar; y veintisiete municipios no capitales⁴⁷. Entretanto, solamente el municipio de Cali adelanta un programa de saneamiento fiscal en el marco de la Ley 617/00⁴⁸.

Algunas ET optaron por recuperar el equilibrio de sus finanzas mediante acuerdos especiales de pago con sus acreedores. La alternativa de acogerse a la Ley de insolvencia (Ley 550/99) facilita que las ET con graves problemas de cuentas atrasadas y de embargos judiciales recurrentes, fijen con sus acreedores un cronograma ordenado para el pago de sus pasivos. En ese sentido, la Ley 550/99 es una herramienta de responsabilidad fiscal que respeta plenamente la autonomía territorial. La principal ventaja de este mecanismo es ayudar a los mandatarios territoriales a recuperar la ordenación del gasto en sus jurisdicciones, cuando en la práctica, esta potestad se haya perdido por cuenta de los embargos judiciales.

En el último solo el municipio de Barbacoas en el departamento de Nariño inició un proceso de reestructuración de pasivos al amparo de la Ley 550/99; y cuatro ET terminaron acuerdos de este tipo que se suscritos antes de junio de 2014⁴⁹. En total, desde la entrada en vigencia de la Ley 550/99, 107 ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos, de las cuales 57 los terminaron con éxito.

47 Armero, Ayapel, Barbacoas, Buenos Aires, Canalete, Cereté, Ciénaga de Oro, El Molino, Fundación, Guapí, Herveo, Honda, Isnos, Libano, Loricá, Maceo, Magangué, Puerto Libertador, Sabanalarga, Salamina, San Andrés de Sotavento, San Juan de Urabá, San Pelayo, Sincé, Soledad, Tamesis, Tumaco.

48 En los últimos 10 años se han atendido 142 ET en programas de saneamiento fiscal que incluían 19 departamentos y 123 municipios.

49 Barbacoas, en el departamento de Nariño, inició proceso el 12 de mayo de 2015. Turbo, Santa Ana, Ambalema y Aracataca terminación estos procesos durante el primer semestre de 2015.

Durante la existencia de la Ley 550/99, y con corte a 31 de diciembre de 2014 las ET han reestructurado pasivos por \$7.2 billones de pesos, de los cuales han pagado el 57% y depurado el 28%⁵⁰.

5.2.4 Mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones

El MHCP, a través de la DAF, es responsable de coordinar con los ministerios sectoriales y el DNP la puesta en marcha de una estrategia gubernamental dirigida a asegurar el uso eficiente del SGP (Estrategia del Decreto Ley 028 de 2008).

Utilizar mejor los recursos del SGP es clave para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional, especialmente en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Gastar bien los recursos del SGP permite ofrecer servicios públicos de calidad a la población. Por ello, en cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008, entre junio de 2014 y junio de 2015, el MHCP se dedicó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de sus recursos del SGP.

La estrategia definida en el Decreto Ley 028/08, reglamentario del Acto Legislativo 04 de 2007, se fundamenta en identificar, prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan poner en peligro el uso adecuado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las ET donde la ciudadanía y el gobierno nacional identifican este tipo de riesgos. Si en estas visitas se detectan problemas que requieren atención inmediata se adoptan planes de desempeño, que se entienden como reparaciones moderadas, para asegurar que el SGP como motor de la inversión territorial funcione mejor. Si pasado un tiempo prudencial mediante este tipo de planes no se superan los inconvenientes detectados, se hace necesario poner en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar a que el Gobierno nacional reemplace, de forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo del SGP.

Con fundamento en estos derroteros, del 1° de junio de 2014 al 31 de mayo de 2015 se adoptaron 38 medidas de control. De estas, 24 fueron preventivas y 14 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) cuatro fue-

⁵⁰ Datos preliminares sujetos a revisión.

ron implementadas en el sector educación, 13 en propósito general y asignaciones especiales y siete en agua potable y saneamiento básico.

De las 14 medidas correctivas se adoptó una asunción temporal de competencias en el sector educación y 13 suspensiones de giro que se distribuyeron de la siguiente manera: dos en el sector educación, tres en propósito general y asignaciones especiales y ocho en agua potable y saneamiento básico.

Adicionalmente, en el sector educación se extendieron dos planes de desempeño, de los cuales uno fue reformulado; en el sector de propósito general y asignaciones especiales se extendieron tres planes de desempeño y de ellos uno se reformuló; y en el sector de agua potable y saneamiento básico se extendió un plan de desempeño. Igualmente, en este periodo se adoptó una extensión de asunción temporal de competencias del sector educación en el departamento del Chocó.

En total, durante el último año se adoptaron 45 medidas de control sectorial, incluyendo tanto reformulaciones como extensiones; y se levantaron 33 medidas, 28 planes de desempeño y cinco suspensiones de giro.

De los planes de desempeño, 11 se levantaron en educación, 12 en salud, uno en propósito general y asignaciones especiales y cuatro en agua potable y saneamiento básico. De las suspensiones de giro, una se levantó en educación, una en salud, una en propósito general y asignaciones especiales y dos en agua potable y saneamiento básico.

5.2.4.1 Problemas identificados y logros alcanzados por sector

Sector salud

- Baja ejecución presupuestal: los principales problemas en el uso del SGP se relacionan con la baja ejecución presupuestal de los recursos destinados a la salud pública; en contraste, con la insuficiencia de acciones y la falta coordinación con las EPS en las áreas de promoción y prevención.
- Una clara evidencia de la baja ejecución presupuestal es la acumulación de importantes saldos de tesorería sin afectación en las cuentas maestras. Se estima que

el superávit de fondos evidenciado en dichas cuentas es suficiente para pagar las deudas ciertas por facturación de servicios de salud, por la atención a población pobre no cubierta por subsidios a la demanda, así como las acciones no POS de los afiliados al régimen subsidiado, las cuales están a cargo de las entidades departamentales y distritales.

- Dificultades para cofinanciar con recursos propios el régimen subsidiado: tanto los departamentos como los distritos y municipios continúan con dificultades para cofinanciar con recursos propios el régimen subsidiado. Las entidades no efectúan oportunamente los pagos y se continúan registrando deudas; ello a pesar de existir las liquidaciones mensuales de afiliados, frente a las cuales se deben verificar y efectuar los pagos.
- Las Entidades Territoriales no ejecutan acciones efectivas para asegurar la totalidad de la población pobre y vulnerable: no obstante la política de aseguramiento universal, los municipios y departamentos no ejecutan acciones efectivas para asegurar la totalidad de la población pobre y vulnerable; por el contrario, continúan financiando los servicios de salud de este grupo de la población, lo cual implica para los fiscos territoriales asumir riesgos financieros y de prestación de servicios que, por mandato legal, deben estar a cargo de las EPS.

Para atender las problemáticas descritas, en aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP del sector salud, la DAF continúa implementando y evaluando el desarrollo de medidas preventivas y correctivas de suspensión de giros.

Este conjunto de medidas se enfocan en los siguientes aspectos: (i) mejorar los procedimientos financieros, jurídicos y sectoriales con el fin de agilizar la ejecución de los recursos de acuerdo con su destinación legal; (ii) contratar la prestación de servicios en forma adecuada y oportuna; (iii) liquidar contratos, ejecutar reservas presupuestales, cuentas por pagar y de esta forma liberar recursos incorporados y existentes en caja de vigencias expiradas, y (iv) depurar las deudas de prestación de servicios de salud, articulando las acciones que en este sentido adelantan las secretarías de salud, hacienda y las oficinas jurídicas de las ET para mejorar los procesos de auditoría de cuentas médicas.

Por otra parte, el MHCP, en compañía del MSPS, adelantó programas de coordinación con los departamentos y distritos sobre la adopción de los planes financieros del sec-

tor salud; labor que permitió identificar la existencia de fondos no comprometidos del sector en las arcas territoriales, cuyo monto sería suficiente para atender las deudas de prestación de servicios de salud, las necesidades de salud pública, cofinanciar el régimen subsidiado y apoyar la recuperación financiera de los hospitales públicos.

Así las cosas, un reto de corto plazo en la materia es adelantar, dentro del marco legal vigente, las acciones necesarias para ejecutar los recursos disponibles en los fiscos territoriales y cumplir así con las metas sectoriales a nivel regional y local.

Retos estructurales del sector salud son: articular los reformas legales contenidas en Ley Estatutaria en Salud, el Plan de Desarrollo, y los cambios normativos que tendrá el SGP en 2016; y concretar el aseguramiento universal de la población, de tal modo que la prestación de servicios sea una competencia exclusiva de las Empresas Promotoras de Servicios de Salud, permitiendo así que los gobiernos territoriales se enfoquen en vigilar el aseguramiento y en gestionar las acciones de salud pública.

Sector educación

- Fallas en los criterios de asignación y distribución del SGP: en relación con el sector de la educación, se identificó que los principales problemas en materia fiscal y financiera se derivan de fallas en los criterios de asignación y distribución del SGP, pues el cálculo de las tipologías no se basa en los costos reales de la prestación del servicio.
Prueba de lo anterior es la existencia de brechas de financiamiento. En 2014 85 de los 94 gobiernos territoriales certificados para administrar el SGP del sector contabilizaron superávit; la suma de estos excedentes ascendió a \$1.1 billones al terminar el año. Adicionalmente, entre 2010 y 2014 se destinaron cerca de \$7 billones de recursos complementarios para garantizar el pago de la nómina anual; se calcula que, en promedio, el 12% de los recursos anuales dirigidos al pago de la nómina corresponde a dineros complementarios.
- Fallas en la calidad del gasto público: administración ineficiente de la planta de personal⁵¹; atomización del gasto en calidad educativa y alimentación escolar en detrimento de la cobertura universal, la racionalización de costos y la calidad del

51 Tema complejo considerando que alrededor del 90% de los recursos públicos del sector se destinan al pago de personal.

servicio, debido a la integración descoordinada de múltiples fuentes de financiación y actores; y el reconocimiento permanente de deudas laborales⁵².

En relación con la calidad del gasto, de forma específica, en las ET certificadas se identificó la siguiente problemática: (i) pasivo laboral sin depurar y sin financiar; (ii) inadecuada incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; (iii) contratación innecesaria de la prestación de servicio educativo; (iv) inconsistencias en los reportes de matrícula atendida; (v) ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; (vi) plantas de personal definidas y distribuidas sin tener en cuenta la matrícula atendida; (vii) inadecuada provisión, vinculación, desvinculación y pago de personal; e (viii) inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y desatención de primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados).

Con el fin de superar los problemas identificados, desde el ámbito de sus competencias, el MHCP coordinó con el MEN la adopción de medidas correctivas en algunas ET. En este campo se destaca (i) el pago de deudas laborales; (ii) las mejoras en la auditoría realizada al uso de los recursos destinados a la gratuidad; (iii) la implementación de procesos eficientes de cierre fiscal, (iv) la ejecución de excedentes financieros e incorporación de fondos; y (v) la reducción de la contratación de nuevo personal mediante la redistribución de plantas y la articulación de estos procedimientos con la administración de la matrícula y los cupos.

Los principales retos para mejorar la calidad del gasto público del sector son: depurar y completar el pago del pasivo laboral de vigencias anteriores; equilibrar de forma eficiente la administración de las plantas de personal con la demanda del servicio, y que la reforma del SGP de 2016 permita corregir las fallas actuales en materia de asignación, distribución y uso de este tipo de recursos.

Sector propósito general y asignaciones especiales

En el sector de Propósito General y Asignaciones Especiales, los principales problemas identificados en el uso de los dineros del SGP son: (i) procesos administrativos deficientes en materia de ejecución presupuestal y manejo de las cuentas bancarias;

⁵² Se estima que hasta 2014 por este concepto el Ministerio de Educación autorizó el pago de \$2.2 billones de pesos; \$1.5 billones de dicho financiados con dineros del Presupuesto General de la Nación y \$702 mil millones con fondos del SGP del sector.

(ii) destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento; (iii) desarticulación entre los procesos de contratación y el cumplimiento de los mandatos legales sobre destinación, ejecución y distribución de los recursos; (iv) desconexión entre las metas de gasto definidas en los planes municipales de desarrollo y la destinación legal de los recursos.

Con el fin de superar esta problemática, el MHCP apoyó a algunas ET en la adopción del siguiente tipo de medidas: (i) integración de los procesos presupuestales, contable y de tesorería a partir de una adecuada incorporación y ejecución presupuestal de los recursos del sector; (ii) mejoramiento del proceso de suscripción de contratos, acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; (iii) adopción de estrategias para programar y hacer seguimiento a proyectos de inversión; (iv) fortalecimiento de los bancos de proyectos municipales de inversión; (v) evaluación del logro de las metas sectoriales fijadas en los planes de desarrollo y la adopción de los planes de acción que permitan alcanzarlas; y (vi) mejoramiento de la ejecución presupuestal de las asignaciones especiales del SGP, que son los recursos destinados por mandato legal para la primera infancia, la alimentación escolar, los resguardos indígenas y los municipios ribereños del río Magdalena.

Las labores antes mencionadas se realizaron mediante un trabajo coordinado con el DNP, el MI y el ICBF, que dieron como resultado el inicio de un programa de avances para mejorar la administración y ejecución de los recursos del sistema, con particular énfasis en el fortalecimiento de los procesos asociados a la administración de los recursos; evitar la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento; disminución de rezagos presupuestales; aumento en el cumplimiento de metas anuales de inversión en los distintos sectores; la formación de una cultura de asignación de recursos basada en una definición clara de proyectos en inversión social, que dependen directamente de las administraciones locales; y el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de las entidades territoriales para el cumplimiento de sus competencias.

Debe destacarse el trabajo conjunto que se ha venido realizando con el ICBF para culminar obras inconclusas destinadas a la atención de la primera infancia. En este sentido, se efectuaron visitas técnicas conjuntas a todos los municipios donde el ICBF reportó obras inconclusas. Como resultado de estas labores se suscribieron planes

de desempeño donde se fijaron cronogramas de culminación de las obras; y en casos alternativos se determinó la inviabilidad de algunos proyectos, lo cual permitió el uso de estos dineros en otros programas de inversión autorizados legalmente.

Con la expedición del Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014 se dio un paso esencial hacia la consolidación de la autonomía de los pueblos indígenas y el MHCP participó en la redacción de dicha norma. En materia fiscal, el decreto faculta tanto a los Resguardos como a las Asociaciones de Resguardos para administrar de forma directa los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas, así como los dineros provenientes de las bolsas sectoriales de educación, salud y agua potable del SGP; para lo cual deberán solicitar la certificación respectiva al DNP.

En este campo el reto futuro es agilizar el cumplimiento de la norma. El primer paso es expedir una adecuada reglamentación que considere las particularidades de las diversas culturas, usos y costumbres de los pueblos indígenas. El papel del MHCP tomará mayor relevancia en este espacio, en el proceso de fortalecimiento de las estructuras administrativas que se conformen para administrar y ejecutar los recursos en los Territorios Indígenas, así como en el seguimiento y control al gasto que estas realicen.

Mejorar la calidad del gasto público en los sectores de propósito general y asignaciones especiales del SGP es un reto complejo, pues los requerimientos son múltiples, diversos, y atomizados, además, los actores institucionales que participan en el proceso, y el uso de los recursos son heterogéneos. Dicha complejidad crecerá debido a la diversidad cultural de los Territorios Indígenas que asumirán la administración de este tipo de recursos.

Para afrontar este reto, desde la órbita de sus competencias, el MHCP continuará brindando apoyo institucional dirigido a mejorar la gestión territorial en la identificación, elaboración y ejecución de proyectos; en la administración de las cuentas bancarias en las cuales se deben manejar estos dineros, y en la contratación administrativa.

Sector de agua potable y saneamiento básico

En el sector de agua potable y saneamiento básico se trabajó de forma simultánea en el seguimiento a las medidas adoptadas en el periodo anterior y en mejorar la eficiencia en el uso de los recursos del SGP.

Respecto a las tareas de seguimiento, en las auditorías que realiza el MHCP se incluyó la identificación de los proyectos que debe financiar cada uno de los operadores en los municipios donde operan; con el propósito de verificar que las administraciones locales no inviertan recursos en los mismos proyectos que están a cargo de los operadores. Por esta razón, ahora las auditorías del MHCP incluyen la solicitud del plan de inversión tarifaria de cada operador a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y cada uno de los operadores que prestan servicios en los municipios auditados.

Igualmente, en las auditorías se fortaleció la revisión de las cuentas de cobro de subsidios que presentan los operadores a los municipios. De este modo se busca que, en el marco de los planes de desempeño, las ET verifiquen la correcta liquidación de los subsidios que hacen los operadores a los usuarios en las facturas de cobro del servicio, lo cual aumenta la transparencia fiscal en la asignación y pago de este tipo de subsidios.

Con el objetivo de lograr el estricto cumplimiento de los planes de desempeño se hicieron los correspondientes seguimientos, y se aplicó la medida correctiva de suspensión de giros a las ET que no cumplieron con los cronogramas de trabajo previstos.

Adicionalmente, y con el propósito de mejorar la calidad y oportunidad de la información inherente al uso de los recursos del sector, el MHCP sostuvo reuniones con el MVCT para detectar los incumplimientos de cargue al FUT e implementar medidas de suspensión de giros. Por este motivo, el MVCT se comprometió a construir la base de esas ET e iniciar la implementación de la estrategia sobre los municipios que no cargan información al FUT.

Por otra parte, el MHCP recibió por parte del Consejo de Estado la orden judicial de evaluar de forma permanente la planeación y ejecución presupuestal de los 46 municipios pertenecientes a la cuenca hidrográfica del río Bogotá. Esto con fundamento legal en las competencias que el Decreto Ley 028/08 definió para hacer monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico.

En cumplimiento de esta orden judicial, el MHCP solicitó información a todos los municipios que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá y diseñó la metodo-

logía correspondiente para evaluar la planeación presupuestal teniendo en cuenta la inversión en la entrega de aguas residuales con tratamiento y la ejecución presupuestal, de conformidad con los normas presupuestales y contractuales vigentes.

5.2.5 Apoyar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos departamentales y municipales

Algunas Empresas Sociales del Estado (ESE) continúan asumiendo compromisos de gasto respaldados por la facturación reconocida y no por su recaudo efectivo; práctica que las expone a riesgos financieros que podrían comprometer su sostenibilidad fiscal y por esa vía la calidad y oportunidad de los servicios prestados a la población.

Con el fin de minimizar los riesgos financieros de la red de hospitales públicos del país, la DAF continuó liderando la aplicación de la estrategia de saneamiento fiscal y financiero de estas empresas, en aplicación de lo dispuesto por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013.

Con fundamento en las leyes antes mencionadas, el MSPS, mediante la Resolución 2090 de 2014, categorizó 568 de los 955 hospitales públicos del país en riesgo financiero⁵³: 138 en riesgo medio y 430 en riesgo alto.

El MHCP efectuó la evaluación de las 568 ESE categorizadas en riesgo medio o alto, obteniendo como resultado que 240 (42.2%) fueron trasladadas a la Superintendencia Nacional de Salud, 234 (41.1%) obtuvieron el respectivo concepto de viabilidad del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF); 63 (11,1%) fueron devueltos a la entidad territorial para los trámites de su competencia, y, por último, 32 (5,6%) se encuentran en términos para presentar ante el MHCP el PSFF ajustado conforme a las observaciones que le fueron enviadas.

Adicionalmente, en materia de saneamiento fiscal hospitalario, el MHCP, en desarrollo del artículo 8° de la Ley 1608 de 2013, elaboró la metodología para el monitoreo, seguimiento y evaluación de los PSFF viabilizados. Como resultado se evidenció que

⁵³ El Hospital Eduardo Santos de Istmina (Chocó) no fue categorizado en la Resolución 2090 de 2014 pero sí en las Resoluciones 2509 de 2012 y 1877 de 2013, con lo cual las ESE en riesgo financiero suman 569.

de los 234 PSFF viabilizados antes del 31 de diciembre de 2014: 5 (2,1%) fueron incumplidos por no presentación del informe de monitoreo; 126 (53,8%) evidenciaron cumplimientos parciales con altas probabilidades de incumplimiento futuro; (17,1%) 40 registraron cumplimiento parcial con alerta media; 61 (26,1%) mostraron cumplimiento parcial con alerta baja; y 2 (0,9%) fueron eximidos de presentar el informe de monitoreo por ser viabilizados a finales de diciembre de 2014.

Dentro de la evaluación realizada por el MHCP se observa que el déficit del total nacional de las ESE pasa de -\$982 mm en 2012 a -\$320 mm en 2013 y a -\$130 mm en 2014; asimismo, el déficit de las ESE con PSFF viabilizado (234 ESE) pasa de -\$587 mm en 2012 a -\$308 mm en 2013 y -\$145 mm en 2014. Por otra parte, el pasivo de las ESE con PSFF viabilizado pasa de \$1.472 mm en el 2012 a \$1.421 mm en el 2013 y a \$1.311 mm en el 2014. Se observa además, que el pasivo pagado en el 2014 asciende a \$430 mm.

5.2.6 Administración de la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM (Ley 488/88⁵⁴)

En 2014, el recaudo de sobretasa al ACPM ascendió a \$572 mm, de los cuales el 50% se trasladó a Invías para el mantenimiento de la red vial, y el otro 50% se giró a los departamentos (Cuadro 5.7).

⁵⁴ Por disposición del artículo 129 de la Ley 488 de 1998, la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP es la encargada de administrar la totalidad de la sobretasa nacional al ACPM, y la residual sobretasa nacional a la gasolina. La sobretasa nacional al ACPM se recauda mensualmente, el día 5 de cada mes de los distribuidores mayoristas de combustible, los productores y los importadores, y se distribuye a los departamentos y el Distrito Capital, en una proporción igual al 50% de lo generado por el consumo de combustible en su jurisdicción, mediante consignación que se les hace mensualmente el día 15 de cada mes.

Cuadro 5.7. Giro a los departamentos por sobretasa al ACPM en 2014

Departamento	Valor Girado Millones de Pesos
Amazonas	72,0
Antioquia	32.988,0
Arauca	732,1
Atlántico	9.588,6
Bogotá D.c.	33.889,4
Bolívar	10.716,9
Boyacá	9.044,8
Caldas	4.221,8
Caquetá	1.501,1
Casanare	8.934,0
Cauca	3.809,9
Cesar	33.392,6
Chocó	3.682,8
Córdoba	5.719,8
Cundinamarca	25.929,4
Guainía	46,3
Guaviare	201,5
Huila	5.528,4
La Guajira	7.132,7
Magdalena	4.603,5
Meta	19.185,4
Nariño	4.935,4
Norte de Santander	3.564,8
Putumayo	2.345,3
Quindío	2.219,9
Risaralda	3.753,4
San Andrés	177,5
Santander	12.698,6
Sucre	2.180,0
Tolima	10.656,2
Valle del Cauca	26.209,4
Vaupés	102,2
Vichada	212,4
Total	289.976

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF.

En cumplimiento de la Ley 1505/02, la DAF llevó el registro de ventas nacionales de combustible, determinó el volumen de ventas en el país por tipo de combustible y estimó el valor global de la sobretasa a la gasolina generada a nivel nacional⁵⁵ (detalle por departamento en el Cuadro 58).

Cuadro 5.8. Ventas globales de gasolina en 2014

Departamento	Galones de Gasolina vendidos en el año 2014	Galones de ACPM vendidos en el año 2014
Amazonas	2.297.421	477.916
Antioquia	223.835.727	219.110.150
Arauca	1.227.913	6.871.605
Atlántico	57.592.420	63.812.976
Bogotá D.C.	297.788.666	224.823.790
Bolívar	48.692.158	79.764.169
Boyacá	37.653.821	60.414.990
Caldas	26.094.246	28.013.881
Caquetá	14.277.351	9.958.523
Casanare	15.206.942	59.268.492
Cauca	27.574.437	25.274.813
Cesar	22.531.903	224.347.689
Chocó	13.589.359	24.431.731
Córdoba	36.116.322	37.945.312
Cundinamarca	101.551.554	176.585.029
Guainía	454.651	392.752
Guaviare	3.138.275	1.336.834
Huila	35.982.519	36.773.523
La Guajira	4.475.666	117.537.570
Magdalena	17.227.874	31.011.908
Meta	36.277.645	127.276.975

⁵⁵ Es preciso destacar que la sobretasa a la gasolina es de propiedad de los municipios y departamentos; los responsables del impuesto deben presentar declaración y pagar el impuesto liquidado ante cada ET donde se haya efectuado el consumo respectivo. Solo cuando la ET, pasados dos meses del vencimiento del término para declarar, no haya informado un número de cuenta al contribuyente para la consignación de la sobretasa, dicha sobretasa pasa a ser sobretasa nacional a la gasolina; y únicamente en ese evento debe ser declarada y pagada ante la DAF. Adicionalmente, por disposición del artículo 6° del Decreto 1505 de 2002, la DAF tiene la función de llevar el registro de ventas nacionales de combustible, y con base en la información reportada por los distribuidores mayoristas, productores e importadores, determinar el volumen de ventas en el país por tipo de combustible así como estimar la sobretasa a la gasolina generada a nivel nacional por el consumo de dicho combustible.

Departamento	Galones de Gasolina vendidos en el año 2014	Galones de ACPM vendidos en el año 2014
Nariño	53.309.939	47.872.473
Norte de Santander	9.520.851	34.321.629
Putumayo	9.571.689	17.778.766
Quindío	18.543.394	14.726.773
Risaralda	31.653.991	24.900.517
San Andrés Y Providencia	3.541.637	1.484.839
Santander	79.245.667	84.261.205
Sucre	18.436.206	15.408.765
Tolima	41.955.641	70.693.955
Valle Del Cauca	154.446.407	177.247.372
Vaupés	303.229	677.845
Vichada	343.336	1.728.795
Total	1.444.458.857	2.046.533.562

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF.

Además, el MHCP adelantó programas de fiscalización con el objetivo de verificar que los responsables de declarar y pagar la sobretasa a la gasolina hubiesen efectuado dicho pago; y en materia de sobretasa al ACPM, dirigidos a determinar la veracidad de la información sobre ventas de combustibles registradas en las declaraciones correspondientes. Como resultado de esas labores, la DAF estima que en 2014, se debieron recibir a nivel nacional \$1.6 billones (Cuadro 5.9).

Cuadro 5.9. Recaudo estimado por sobretasa a la gasolina en 2014
(En Millones de Pesos)

Departamento	Sobretasa Total	Departamentos	Municipios
Amazonas	2.625	683	1.943
Antioquia	264.075	68.660	195.416
Arauca	629	163	465
San Andrés	4.601	1.196	3.405
Atlántico	68.180	17.727	50.453
Bogotá D.C.	345.105	0	345.105
Bolívar	56.699	14.742	41.957
Boyacá	43.192	11.230	31.962
Caldas	30.135	7.835	22.300
Caquetá	16.435	4.273	12.162
Casanare	17.409	4.526	12.883
Cauca	31.607	8.218	23.389
Cesar	23.767	6.179	17.587
Chocó	15.739	4.092	11.647
Córdoba	41.758	10.857	30.901
Cundinamarca	117.488	30.547	86.941
Guainía	217	56	161
Guaviare	3.586	932	2.654
Huila	41.836	10.877	30.958
La Guajira	2.620	681	1.939
Magdalena	19.933	5.183	14.751
Meta	42.039	10.930	31.109
Nariño	25.680	6.677	19.003
Norte de Santander	4.704	1.223	3.481
Putumayo	5.065	1.317	3.748
Quindío	21.410	5.567	15.843
Risaralda	36.654	9.530	27.124
Santander	92.632	24.084	68.548
Sucre	21.256	5.527	15.730
Tolima	48.556	12.625	35.931
Valle del Cauca	178.463	46.400	132.062
Vaupés	347	90	256
Vichada	213	55	158
Total Sobretasa Año 2014	1.624.654	332.683	1.291.971

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF.

5.3 Riesgos y desafíos enfrentados

En la actualidad el principal reto fiscal de los territorios es mejorar la calidad y oportunidad en la ejecución del gasto público. La acumulación de depósitos bancarios contrasta con el atraso en la realización de los proyectos de inversión que demanda la sociedad.

Al terminar 2014 los activos financieros de los territorios netos de sus deudas bancarias llegaron a 2,8% del PIB. Lo cual sugiere que los gobiernos territoriales disponen de un margen de maniobra financiero adecuado para cumplir, con responsabilidad fiscal, las metas de sus planes de desarrollo, y por esa vía impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones.

La sostenibilidad fiscal es condición necesaria pero no suficiente para superar las brechas sociales y de infraestructura. La carencia de fondos no es el principal obstáculo que hoy afronta el desarrollo regional. El activo más escaso es la capacidad de gestión institucional, y sin instituciones con alta capacidad gerencial es poco probable que un flujo creciente de dineros públicos logre mejorar la calidad del gasto y por esa vía la competitividad económica y el bienestar social de las regiones.

El retraso en la ejecución de los programas de inversión es un problema estructural de las finanzas territoriales. Fallas en los procesos de planeación, estructuración de proyectos, programación presupuestal, contratación administrativa, interventoría y control sobre el uso de los recursos son las causas más visibles del problema.

En particular, la tarea prioritaria para mejorar la gestión del gasto es el fortalecimiento de la capacidad técnica de los territorios para identificar, formular, estructurar, contratar, monitorear y hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión. En este frente los retos puntuales son: (i) incentivar la formación de capital humano de alta capacidad profesional; (ii) fomentar la asociación entre ET para identificar y ejecutar proyectos de inversión de alto impacto; (iii) usar adecuadamente los contratos plan para adelantar programas de inversión financiados con fondos de los tres niveles de gobierno; (iv) detener la proliferación de rentas de destinación específica,

que genera inflexibilidad presupuestal y encarece el uso de los fondos al crear disparidades de liquidez entre diferentes sectores de gasto.

Por su parte, las tareas complementarias siguen siendo (i) evitar que la ley de garantías electorales (Ley 996/05) retrase la ejecución presupuestal; (ii) reformar la distribución y el uso del SGP en armonía con el SGR, la responsabilidad fiscal y la modernización tributaria; (iii) integrar el monitoreo seguimiento y control del SGP con el del SGR con miras a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas; (iv) asignar competencias y recursos del Gobierno nacional hacia las ET, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial, en aras de lograr una mayor eficiencia en la asignación del gasto público.

Los retos específicos del MHCP en materia de apoyo a la gestión territorial para mejorar la calidad del gasto público se centran en continuar mejorando la coordinación con los ministerios sectoriales y el DNP dirigida a asegurar el uso eficiente del SGP, especialmente en las áreas de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico; adoptar medidas que permitan armonizar la aplicación de los límites de gasto de funcionamiento con la expansión de la inversión, pues el capital fijo requiere capital humano calificado para aumentar su eficiencia; conciliar la aplicación de las normas que ordenan minimizar el uso de las reservas presupuestales con aquellas que ordenan hacer un uso racional de las vigencias futuras; conciliar la ejecución presupuestal del SGR con la de los demás recursos de las ET, puesto estos recursos se rigen por sistemas de ejecución presupuestal diferentes.

Respecto a la generación de ingresos de recaudo propio es un reto estructural modernizar el sistema tributario territorial en línea con las recomendaciones que la Comisión para la Equidad y la Competitividad Tributaria, creada mediante el artículo 44 de la Ley 1739/14 y encargada, entre otros temas, de proponer el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial.

En este campo el desafío es complejo porque implica integrar de forma armónica los siguientes aspectos de política pública: la competitividad económica tanto regional como nacional; la sostenibilidad fiscal nacional y territorial; la diversidad socioeconómica regional y local; la heterogeneidad existente en la capacidad de gestión institucional territorial; los compromisos internacionales suscritos por el país en materia

de comercio exterior; la eficiencia del recaudo; la lucha contra el contrabando; y la sostenibilidad ambiental e incluso la salud pública.

En cuanto a la financiación del desarrollo regional un reto concreto es aumentar la oferta gubernamental de apoyo institucional relacionada con la evaluación y suscripción de contratos de asociación pública privada (APP), que permita vincular capital privado en la realización de proyectos de alto impacto regional bajo parámetros juiciosos de responsabilidad fiscal.

Otro frente de acción donde hay retos pendientes es el manejo financiero del sector descentralizado. Aquí es necesario minimizar riesgos y aprovechar oportunidades. Los principales riesgos por controlar se encuentran en recuperar la solvencia financiera de algunas licoreras, loterías y hospitales públicos.

Entretanto, aprovechar las oportunidades significa administrar las empresas descentralizadas territoriales con criterios de eficiencia competitiva, orientadas a producir bienes y servicios de calidad en mercados competitivos, que permitan generar ingresos suficientes para asegurar su autosuficiencia financiera y transferir fondos a las administraciones centrales. En este punto, es preciso mencionar que algunos hospitales públicos aún afrontan el reto de superar situaciones de riesgo financiero alto.

En este aspecto persisten fallas en la depuración y disminución del pago de cartera del régimen subsidiado; atraso en el pago de cartera de las EPS del régimen contributivo; fallas en la identificación y cobertura de pasivos por sentencias y demandas judiciales en contra; cuantificación y depuración de los pasivos laborales por cesantías retroactivas, y costos operativos altos que impiden a algunas entidades lograr su equilibrio operacional.

De todos modos, la recuperación financiera de los hospitales públicos territoriales no depende exclusivamente de la situación del sistema nacional de salud. La experiencia del MHCP sobre saneamiento fiscal hospitalario indica que la gestión administrativa desempeña un rol crucial en el reto de lograr la sostenibilidad fiscal de estas entidades.

Orientar el avance de la descentralización fiscal con la brújula de la responsabilidad fiscal implica también afrontar el desafío de adoptar estándares internacionales de

gestión financiera. En este aspecto los retos específicos se centran en integrar los sistemas presupuestal y contable; modernizar los sistemas de información, pasando de una cultura del reporte a una cultura de transmisión de datos en línea, fundamentada en la interoperabilidad de los sistemas de gestión financiera de las entidades territoriales con los sistemas de información del gobierno nacional; desarrollar un sistema nacional de indicadores de impacto para evaluar las políticas públicas; robustecer el ordenamiento institucional y legal mediante el cual se pretende impulsar y regular este cambio de enfoque tanto a nivel nacional como departamental y municipal, y adoptar un plan único de cuentas públicas.

La adopción de las prácticas mencionadas significa avanzar hacia una cultura de gestión fiscal orientada por resultados, con fundamento en un análisis costo-beneficio de las acciones del Estado. En esta cultura, toda la gestión relacionada con el recaudo de ingresos, la suscripción de contratos que impliquen compromisos de gasto, y en general el cumplimiento de las funciones gubernamentales de los territorios tiene efectos de corto, mediano y largo plazo sobre su capacidad para proveer bienes y servicios públicos en condiciones de eficiencia. Desde esta perspectiva, el PND 2014-2018 reconoce la importancia de avanzar hacia un enfoque territorial en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, sigue siendo crucial ratificar el compromiso estatal con iniciativas de responsabilidad fiscal que aumenten los ingresos de recaudo propio de las ET, y que a su vez mantengan un crecimiento equilibrado entre los gastos de funcionamiento y el recaudo tributario; definir compromisos futuros de gasto y deuda acorde con la capacidad real de pago; consolidar la identificación y provisión del pasivo pensional; impedir que gastos permanentes relacionados con subsidios y gastos de personal de programas sociales estén financiados con ingresos transitorios; adoptar medidas dirigidas a identificar y mitigar los riesgos financieros inherentes a los pasivos contingentes; manejar situaciones de insolvencia mediante una reestructuración ordenada de pasivos corrientes; reformar el SGP de tal modo que se garantice una provisión eficiente de servicios sociales en las regiones; mejorar los sistemas de información pública territorial en aras de una mayor transparencia, rendición de cuentas y calidad de las políticas públicas.

6. Sistema General de Regalías (SGR)

6.1 Visión de largo plazo

La Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR), en su artículo octavo estableció tres principales funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como Órgano del SGR:

1. *Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo señalado en el artículo 361 de la Constitución Política y la presente ley.*
2. *Formular el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación.*
3. *Elaborar los estados financieros del Sistema General de Regalías.*

Adicionalmente, en la referida ley y normas reglamentarias de la misma, se establecen funciones y responsabilidades del MHCP relacionadas con la política de inversión del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), la puesta en marcha de sistemas de información presupuestal y financiera, y se le otorgan responsabilidades como miembro de varios Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y de la Comisión Rectora. Esta última es el órgano encargado de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

En el marco de estas competencias, la visión de largo plazo del MHCP en el marco del SGR es la de una entidad dedicada a velar porque los recursos de regalías por la

explotación de recursos naturales no renovables, a pesar de su naturaleza volátil y finita, se conviertan en una fuente y en una herramienta para garantizar una inversión estable para el desarrollo territorial en el largo plazo.

La anterior competencia se viene desarrollando con una administración presupuestal y financiera responsable de los recursos de ahorro e inversión del Sistema y ceñida a lo dispuesto en la Constitución y la ley para garantizar el flujo equitativo y estable de recursos para las regiones.

Adicionalmente, el MHCP busca materializar esta visión, siendo un Órgano del SGR que contribuye al desarrollo e implementación de herramientas que mejoren los procesos de planeación, priorización y toma de decisiones de inversión de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), de tal manera que los recursos del SGR se focalicen de manera estratégica hacia inversiones de alto impacto sobre las condiciones de desarrollo económico, social y ambiental; generando un círculo virtuoso de generación de ingresos y bienestar en todo el territorio nacional.

6.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Durante el periodo comprendido entre julio de 2014 y junio de 2015, el MHCP en desarrollo de sus funciones avanzó en la expedición de normativa y regulación relevante para mejorar el funcionamiento del Sistema; llevó a cabo el giro oportuno de los recursos a todos los Fondos y beneficiarios del SGR; elaboró y tramitó la Ley de presupuesto bienal 2015-2016 y varios decretos modificatorios del mismo; participó en la toma de decisiones de inversión en los OCAD en los que es miembro y en la evaluación y monitoreo de las inversiones del FAE.

6.2.1 Regulación del Sistema

El MHCP, en cumplimiento de sus funciones en el SGR y en particular como miembro de la Comisión Rectora, ha participado en la elaboración y trámite de la legislación y expedición de normativa que le apunta a mejorar el funcionamiento del Sistema.

A continuación se presenta un resumen de las leyes, decretos y acuerdos de la Comisión Rectora expedidos entre julio de 2014 y junio de 2015, mediante los cuales se avanzó en aspectos fundamentales como la incorporación de criterios y herramientas para la toma de decisiones de inversión en los OCAD; potenciar la inversión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y en infraestructura educativa; propiciar el fortalecimiento de las capacidades para la estructuración de proyectos e incentivar la inversión en recuperación económica, social y ambiental en los territorios donde se explotan los recursos naturales no renovables.

NORMA	ASUNTO	DESCRIPCIÓN
LEYES		
Ley 1744 de 26 de diciembre de 2014	Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.	Se decretó el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.
Ley 1753 del 9 de junio de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"	La ley del Plan contempla varias disposiciones tendientes a potenciar la capacidad del SGR para impulsar el desarrollo y competitividad regional y el cierre de brechas sociales en el territorio nacional. Se pueden destacar los artículos 7° y 12 que están encaminados a fortalecer la inversión del SGR en CTel; el artículo 59 incluye el SGR como fuente importante de financiación de infraestructura educativa y los artículos 196 y 197 propician condiciones para la formulación y estructuración de proyectos de impacto regional.
DECRETOS		
Decreto 722 del 17 de abril de 2015	Por lo cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016.	Mediante este decreto se efectuó el cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 del Sistema General de Regalías, con base en los montos finales de los recursos recaudados por el Sistema y los giros efectivamente realizados. Adicionalmente, en desarrollo del artículo 42 de la Ley 1744 de 2014, se incorporó el saldo resultante de restar del mayor valor recaudado de la vigencia 2012, los menores recaudos del bienio 2013-2014. Finalmente, se ajustó el presupuesto 2015-2016, incorporando los recursos correspondientes a la disponibilidad inicial del bienio 2015-2016 y el saldo del mayor recaudo del año 2012 mencionado.

NORMA	ASUNTO	DESCRIPCIÓN
DECRETOS		
Decreto 724 del 17 de abril de 2015	Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015-2016 del SGR trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.	En cumplimiento al artículo 11 de la Ley 1744 de 2014, se expidió el presente Decreto con el fin de garantizar los promedios a que hace referencia el parágrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, en el subcapítulo 2 del Capítulo II del artículo 4° de la mencionada Ley, correspondiente a los Fondos de Desarrollo Regional, se incorporaron la totalidad de las autorizaciones máximas de gasto estimadas para el bienio 2015-2016, las cuales se encuentran desagregadas en "proyectos de inversión" y en "compensación asignaciones directas".
Decreto 1121 del 27 de mayo de 2015	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1744 de 2014.	Se precisó el alcance del artículo 33 de la Ley 1744 de 2014, en relación a la definición del límite para aprobar proyectos en el año 2015.
Decreto único 1082 del 26 de mayo de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.	Por medio de este Decreto compilatorio se integraron las normas reglamentarias preexistentes que rigen el sector.
ACUERDOS DE LA COMISIÓN RECTORA		
Acuerdo 26 del 19 de diciembre de 2014	Por el cual se modifica el Acuerdo No. 0021 de 2014.	Se precisó que en cuanto a los formatos adoptados en el Acuerdo 0021 del 11 de junio de 2014, estos pueden ser actualizados por el Departamento Nacional de Planeación, en su calidad de administrador del Sistema (SUIFP) SGR, con el objeto de adaptarlos a las necesidades del Sistema y sus actores.
Acuerdo 27 del 30 de abril de 2015	Por el cual se establecen criterios para formulación, presentación, viabilización, priorización y aprobación de los programas y proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación a ser financiados con SGR.	Se actualizaron los criterios y requisitos para la formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de los programas y proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación a ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías.
Acuerdo 28 del 30 de abril de 2015	Por el cual se modifica el Acuerdo 016 de 2013.	Se modificó la política de inversión de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, con el objeto de continuar velando por la financiación de proyectos de inversión estratégicos con impacto regional.

NORMA	ASUNTO	DESCRIPCIÓN
ACUERDOS DE LA COMISIÓN RECTORA		
Acuerdo 29 del 14 de mayo de 2015	Por el cual se hace una asignación de recursos de funcionamiento del SGR para financiar "Programa Fortalecimiento de Capacidades en Estructuración de Proyectos a los Entes Territoriales".	Mediante el presente acuerdo se redistribuyen los recursos del Sistema General de Regalías, para financiar el "Programa Fortalecimiento de Capacidades en Estructuración de Proyectos a Entes Territoriales", el cual tiene por objeto fortalecer a las secretarías de planeación de los municipios, dotándolas de destrezas, habilidades, herramientas y competencias necesarias para generar capacidades institucionales en estructuración de proyectos.
Acuerdo 30 del 14 de mayo de 2015	Por el cual se asignan recursos de funcionamiento del SGR del bienio 2015-2016 para el fortalecimiento de algunos ministerios y Coldeportes.	Por medio del presente Acuerdo se asignaron recursos para contribuir al correcto funcionamiento del Sistema General de Regalías, a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Salud y Protección Social, Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio, Ambiente y Desarrollo Sostenible y a Coldeportes, por ser quienes reciben el mayor número de solicitudes de pronunciamientos sobre los proyectos de inversión sometidos a consideración de los OCAD.
Acuerdo 31 del 14 de mayo de 2015	Por el cual se establecen los términos y condiciones para la destinación del incentivo a la producción creado por el artículo 38 de la Ley 1744 de 2014.	En cumplimiento del artículo 38 de la Ley 1744 de 2014, se definieron mediante el presente acuerdo los términos y condiciones para la destinación al fin previsto en el artículo 2°, numeral 8 de la Ley 1530 de 2012, por parte de las entidades beneficiarias del incentivo a la producción.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.2.2 Giro oportuno de los recursos

Entre julio de 2014 y junio 2015, el MHCP llevó a cabo el giro oportuno de un total de \$7,1 billones de pesos a los fondos y beneficiarios del SGR, de los cuales \$2,9 billones corresponden a recursos de los fondos de Inversión del SGR (FCTI, FDR y FCR), \$1,5 billones corresponden a asignaciones directas, \$2,4 billones a fondos de ahorro del SGR (FAE y Fonpet) y \$277 mm a conceptos de administración del Sistema (Cuadro 6.1).

Es importante señalar que según lo dispuesto en el artículo 2.2.4.1.2.2.3. del Decreto 1082 de 2015⁵⁶, dentro de los diez días del mes siguiente a su recaudo, previa instrucción de abono en cuenta enviada por el Departamento Nacional de Planeación y hasta por el monto de las apropiaciones en el presupuesto del SGR, el MHCP realizará los giros a los beneficiarios de asignaciones directas y el 40% del FCR, a los administradores del FAE y el Fonpet y a los órganos del Sistema que reciben recursos de funcionamiento del SGR.

Cuadro 6.1. Giro de recursos SGR julio de 2014-junio de 2015
(Millones COP)

Clasificación de los recursos	Valor girado
Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	121.574
Monitoreo, seguimiento, control y evaluación	63.046
Funcionamiento del sistema	92.026
Administración	276.647
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI)	344.971
Fondo de Desarrollo Regional (FDR)	682.538
Fondo de Compensación Regional FCR60%	1.047.346
Fondo de Compensación Regional FCR40%	790.795
Fondos de Inversión	2.865.650
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	1.567.472
Ahorro Pensional Territorial (FONPET)	893.911
Fondos de Ahorro	2.461.383
Asignaciones directas	1.400.742
Compensaciones directas contra el FDR	3.507
CAR Río Grande de la Magdalena	104.257
Asignaciones directas	1.508.506
Valor total girado en el periodo	7.112.187

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, los giros a los ejecutores y a las entidades encargadas de contratar la interventoría de proyectos con cargo a los recursos del FCTI, FDR y 60% del FCR, se adelantan previo cumplimiento de los requisitos definidos en la ley y en los acuerdos de la

⁵⁶ El Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional" incluye en su Título 4, la compilación de las normas reglamentarias que rigen el SGR.

Comisión Rectora que rigen la materia⁵⁷ y con base en la disponibilidad de los recursos recaudados y distribuidos a la Caja del Fondo y beneficiario correspondiente en las instrucciones de abono en cuenta que informa el DNP, mencionadas anteriormente.

Frente a los requisitos para el giro de estos últimos recursos, es necesario resaltar que el artículo 14 de la Ley 1744/14 dispuso que el MHCP puede efectuar dicho giro únicamente hasta tanto el ejecutor certifique que se hayan suscrito contratos con cargo a los recursos del proyecto. Esta disposición rige a partir del 1° de enero de 2015 con la entrada en vigencia de la referida Ley.

6.2.3 Elaboración y ajustes al presupuesto 2015-2016 del SGR

Expedición de la ley de presupuesto bienal 2015-2016

Siguiendo el trámite establecido en la Ley 1530/12, en el segundo semestre del 2014 el MHCP preparó el proyecto de presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, y lo presentó ante el Congreso de la República el 1° de octubre de 2014.

El proyecto de presupuesto se sustentó en el Plan de recursos del SGR, que contiene un estimativo de los ingresos que en la próxima década se recaudarán por las regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos y minerales del país. Es importante resaltar que las proyecciones contenidas en el Plan de recursos dependen de variables exógenas que presentan alta volatilidad y le imprimen un grado importante de incertidumbre a los ingresos del Sistema. Los ingresos son particularmente vulnerables a las variaciones en el precio internacional de los recursos naturales no renovables, en particular el de los hidrocarburos; recurso cuyas regalías representan cerca del 80% de los ingresos del SGR. Durante la discusión del proyecto de ley de presupuesto en el Congreso entre octubre y diciembre de 2014, se presentó una caída importante en el precio del crudo que llevó a revisar y ajustar tanto el plan de recursos como el proyecto de presupuesto 2015-2016, como manifestación de responsabilidad fiscal del Gobierno nacional y del Congreso de la República.

⁵⁷ Artículo 14 de la Ley 1744 de 2015 y Artículo 11 del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora del SGR.

El 26 de diciembre quedó sancionada la Ley 1744/14, por la cual se expide el presupuesto para el bienio 2015-2016 del SGR. El presupuesto de ingresos del Sistema para el bienio ascendió a \$18,2 billones, compuesto por \$17,4 billones provenientes de la proyección de ingresos por regalías de minería e hidrocarburos, \$400.000 millones de rendimientos financieros generados en la Cuenta Única del SGR y \$353.823 millones de un desahorro extraordinario del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). A su vez, en el Presupuesto de Gastos del bienio se asignaron \$11,8 billones para inversión (Fondos de Ciencia y Tecnología, Desarrollo y Compensación y asignaciones directas a entidades productoras y portuarias), \$5,5 billones para ahorro (ahorro pensional en el Fonpet y aporte al FAE) y \$873.510 millones para cubrir los gastos de funcionamiento del SGR, de conocimiento del subsuelo y fiscalización y de administración del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

Es preciso destacar que en las disposiciones generales de esta ley, se incorpora una serie de medidas tendientes a propiciar una eficiente asignación de los recursos del Sistema. Es así como para las decisiones de inversión realizadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) se exige la atención no solo del presupuesto sino del recaudo efectivo; adicionalmente, se establecen líneas programáticas que enmarquen la asignación de recursos a proyectos y la implementación de un sistema de puntajes expedido por la Comisión Rectora del SGR, que sustente de manera objetiva la aprobación de proyectos.

Cierre del bienio 2013-2014 y ajustes al presupuesto 2015-2016

A lo largo del primer semestre del 2015, se elaboraron y expidieron una serie de decretos mediante los cuales se ha modificado el presupuesto 2015-2016 del SGR, apropiado mediante la Ley 1744 de 2014.

El primero de ellos responde al ejercicio de cierre presupuestal del bienio 2013-2014, que debe ser efectuado por el MHCP a la terminación de cada presupuesto bienal y que consiste en determinar el monto de ingresos efectivamente recaudado durante la bienalidad, los giros realizados a las entidades beneficiarias y ejecutoras y definir el correspondiente saldo de recursos con los cuales se podrán atender los giros pendientes de realización.

Es así como mediante el Decreto 722 del 2015, se definió el cierre del presupuesto bienal 2013-2014 señalando que el recaudo efectivo del SGR que respalda las apro-

piaciones vigentes del bienio, ascendió a \$19,6 billones, de los cuales \$17,3 billones corresponden al recaudo corriente y \$2,3 billones a la disponibilidad inicial del bienio proveniente del cierre presupuestal de 2012. Restando al recaudo efectivo, los giros realizados con cargo al mismo y teniendo en cuenta los giros realizados con cargo al mayor recaudo de 2012, se tiene que la disponibilidad inicial para el bienio 2015-2016, producto del cierre del presupuesto 2013-2014, asciende a \$4,7 billones de pesos contra los cuales se pueden realizar los giros pendientes de realización (Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2. Cierre del presupuesto bienal 2013-2014 y disponibilidad inicial 2015-2016

	Presupuesto vigente	Recaudo efectivo	Recaudo 2012 que financia 2013-2014	Giros efectuados	Disponibilidad inicial 2015-2016
Apropiación inicial (Ley 1606 de 2012)	\$17.726	\$17.320			
Disponibilidad inicial (Decreto 1399 de 2013)	\$2.263	\$2.263	\$120	\$14,970	\$4,734
Presupuesto vigente 2013-2014	\$19.989	\$19.584	\$120	\$14,970	\$4,734

Fuente: Decreto 722 de 2015. Cifras en miles de millones de pesos.

Adicionalmente, el artículo 42 de la Ley 1744/14 autorizó al Gobierno nacional a incorporar al presupuesto 2015-2016, el saldo del mayor recaudo de 2012 una vez realizado el cierre presupuestal del bienio 2013-2014. Es así como mediante el mencionado Decreto 722 de 2015 se incrementó el presupuesto 2015-2016 a un total de \$24,4 billones, resultantes de sumar al presupuesto inicial de \$18,2 billones, los \$4,7 billones de la disponibilidad inicial producto del cierre de la vigencia 2013-2014 y \$1,4 billones del saldo de mayor recaudo de 2012.

Compensación a entidades territoriales productoras y portuarias para alcanzar el promedio histórico

El parágrafo 2º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, en su inciso 2º estipuló que si entre 2012 al 2014, las asignaciones directas de un municipio o departamento beneficiario fuesen inferiores al 50% del promedio histórico 2007-2010

o entre 2015 y el 2020 inferiores al 40% del mismo promedio histórico, podría utilizar los recursos asignados al departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) respectivo.

Es así como al cierre de cada anualidad, se estima cuáles son las entidades territoriales que cumplen con la condición anterior y se lleva a cabo, mediante decreto, un traslado desde el Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas. Adicionalmente, el parágrafo del artículo 11 de la Ley 1744 de 2015, estipuló que durante el primer trimestre del primer año del bienio se llevaría a cabo el traslado desde el FDR del departamento respectivo del 50% del monto a compensar para 2015.

En cumplimiento de lo anterior, durante lo corrido de 2015, se asignó un total de \$911.809 millones adicionales a las asignaciones directas, de los cuales \$615.482 millones corresponden a la compensación de 2014 y \$296.326 al 50% de la compensación de 2015.

Medida de aplazamiento del presupuesto bienal 2015-2016

El Gobierno nacional viene monitoreando el comportamiento del recaudo efectivo de las regalías, dada la caída en los precios internacionales del crudo que se presenta desde finales de 2014, que impacta de manera significativa los ingresos del SGR, y tomando las medidas necesarias para garantizar que las decisiones de inversión del SGR se realicen en el marco de la responsabilidad fiscal y la realidad del recaudo efectivo esperado para el bienio.

Como resultado, y en atención al artículo 91 de la Ley 1530/12, el Ministerio de Minas y Energía evidenció una reducción sustancial en las proyecciones de ingresos que sustentaron el presupuesto bienal de 2015-2016. A partir de ello se presentó el 24 de marzo a la Comisión Rectora para su concepto previo, una medida de aplazamiento del 30% del presupuesto bienal. Al respecto, la comisión dio su concepto favorable y recomendó que el aplazamiento se llevara a cabo solo sobre las apropiaciones que dependieran del recaudo corriente y que el de asignaciones directas se realizara de manera diferencial, según el comportamiento específico de la explotación y producción en cada territorio y sin exceder el 30% de aplazamiento. Es así como se expidió el Decreto 1450 de 2015, mediante el cual se aplazó en \$4.975 mm el presupuesto 2015-2016.

6.2.4 Participar en la toma de decisiones de inversión territorial

Con los recursos del SGR disponibles, se avanza en la financiación de proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales para viabilización, priorización y aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); instancia en los que los tres niveles de Gobierno acuerdan los proyectos de inversión requeridos para avanzar en las metas del PND 2014-2018 y los planes territoriales de desarrollo.

El MHCP es miembro de los seis (6) OCAD Regionales y de veinte (20) de los 32 OCAD departamentales. Actúa como Ministerio líder del Gobierno nacional en tres de los seis OCAD regionales: Centro-Sur, Centro-Oriente y Llano y en cuatro departamentales: Boyacá, Córdoba, Santander y Meta.

El MHCP en su calidad de líder y de acompañante ha promovido mesas de trabajo entre quienes presentan los proyectos y los ministerios y entidades nacionales con experticia en el sector de inversión correspondiente, con el fin de apoyar la estructuración de los proyectos para que estos cumplan los requisitos necesarios para ser viabilizados, priorizados y aprobados y en procura de que en su ejecución se lleve a cabo un uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR.

En el periodo comprendido entre el 1° de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015, ha participado en la aprobación de 540 proyectos de inversión por un monto de \$3 billones provenientes del SGR (Cuadro 6.3).

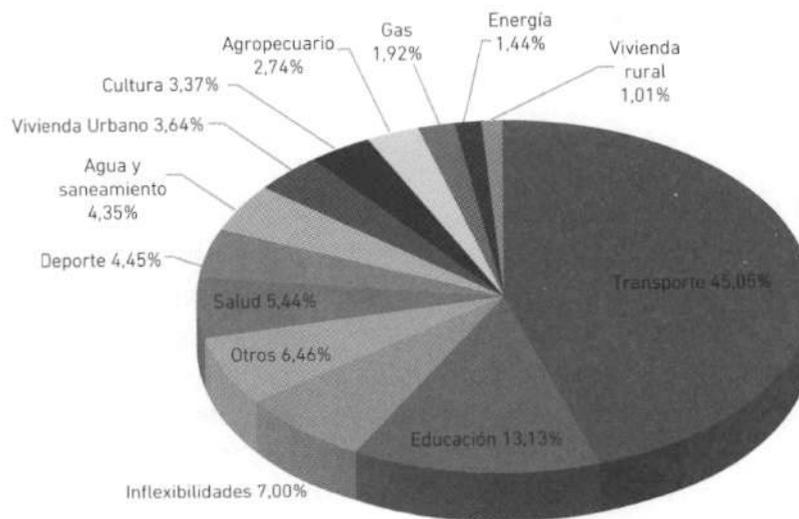
Cuadro 6.3. Proyectos aprobados por región con la participación de MHCP

Región*	Valor aprobado SGR	Proyectos aprobados
Caribe	627	60
Centro oriente	494	173
Centro sur	303	62
Eje Cafetero	143	23
Llano	1.088	117
Pacífico	443	105
Total general	3.098	540

*Incluye OCAD Regional y los departamentales de la Región. Cifras en miles de millones de pesos.

El principal sector de inversión de los proyectos aprobados es el de infraestructura de transporte, al cual corresponde un 45% de los recursos aprobados en el periodo, seguido por la inversión en educación con un 13% de los recursos (Gráfico 6.1). Es importante señalar que con cargo a estos recursos también se incluye la financiación del pago de las deudas contraídas con anterioridad a la entrada en vigencia del actual sistema, es decir, anteriores al 31 de diciembre de 2011, las cuales representan un 7% de los recursos aprobados en el periodo.

Gráfico 6.1. Recursos de SGR aprobados con la participación del MHCP por sectores de inversión



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.2.5 Evaluación y monitoreo del FAE

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) se constituyó como la herramienta de ahorro de largo plazo del SGR, con el fin de generar ahorro para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo, obedeciendo al principio de equidad intergeneracional.

Los recursos distribuidos al FAE son ahorrados en dólares y administrados por el Banco de la República de acuerdo con la Política y los lineamientos de inversión dicta-

dos por el Comité de Inversiones del Fondo. Este comité se reúne trimestralmente, es presidido por el MHCP y asisten a sus reuniones dos gobernadores (uno de los cuales representa a los departamentos productores) y dos alcaldes (uno de los cuales representa a los municipios productores), entre otros invitados permanentes. Su función principal es la de determinar las políticas y criterios de inversión, así como supervisar la aplicación de estas políticas para lograr una gestión eficiente y segura de los recursos ahorrados. Para ello, se apoya en las recomendaciones técnicas y financieras del Grupo Financiero Asesor (GFA) y el Grupo Técnico de Apoyo (GTA) del MHCP.

El GFA del MHCP en sus reuniones periódicas evaluó y monitoreó el desempeño del fondo, efectuando recomendaciones al comité de inversiones y al administrador, orientadas a fortalecer su administración y procesos operativos, teniendo en cuenta el contexto del mercado internacional en el que se desenvuelve la inversión de los recursos.

Obedeciendo a buenas prácticas adoptadas por fondos soberanos de diferentes países e implementando políticas de transparencia y divulgación de la información, el GTA de la DGCPTN elabora reportes mensuales y trimestrales del FAE, en donde se detalla la composición del portafolio de inversiones, así como sus principales indicadores de desempeño. Estos son publicados con la periodicidad mencionada en la página web del MHCP, en la sección dedicada al SGR (Cuadro 6.4).

Con los recursos ahorrados en el FAE se busca mantener un flujo estable de recursos para la inversión, por lo cual en el evento en que en un año fiscal, los ingresos del sistema sean inferiores a los montos que corresponden a los demás fondos del Sistema (Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo), a las Asignaciones Directas y al ahorro pensional territorial⁵⁸.

⁵⁸ Artículo 48 de la Ley 1530 de 2012

Cuadro 6.4. Participación en el FAE por departamento⁵⁹

Departamento partícipe	Corte a junio de 2015		
	Saldo Unidades	Saldo Dólares	% Saldo Dólares
Amazonas	18.211	18.367.048	0,65%
Antioquia	156.417	157.755.851	5,56%
Arauca	77.934	78.601.101	2,77%
San Andrés	17.750	17.901.556	0,63%
Atlántico	62.569	63.104.572	2,23%
Bogotá D.C.	45.843	46.235.394	1,63%
Bolívar	125.699	126.774.896	4,47%
Boyacá	99.318	100.167.856	3,53%
Caldas	37.327	37.646.519	1,33%
Caquetá	47.140	47.543.794	1,68%
Casanare	182.762	184.325.753	6,50%
Cauca	96.372	97.197.176	3,43%
Cesar	148.380	149.649.879	5,28%
Chocó	72.804	73.427.474	2,59%
Córdoba	153.755	155.071.121	5,47%
Cundinamarca	80.820	81.511.341	2,87%
Guainía	15.505	15.638.088	0,55%
Guaviare	21.974	22.161.797	0,78%
Huila	100.817	101.679.833	3,59%
La Guajira	149.774	151.055.503	5,33%
Magdalena	92.849	93.643.308	3,30%
Meta	316.963	319.676.128	11,27%
Nariño	112.233	113.193.517	3,99%
Norte Santander	74.828	75.468.669	2,66%
Putumayo	53.581	54.039.236	1,91%
Quindío	17.968	18.121.949	0,64%
Risaralda	31.536	31.805.701	1,12%
Santander	104.472	105.366.360	3,72%
Sucre	100.548	101.408.231	3,58%
Tolima	79.017	79.693.705	2,81%
Valle del Cauca	79.055	79.732.103	2,81%
Vaupés	15.508	15.640.538	0,55%
Vichada	22.130	22.319.127	0,79%
TOTAL	2.811.859	2.835.925.121	100%

Fuente: Banco de la República junio 2015.

59 El saldo ahorrado en el fondo, correspondiente a cada uno de los partícipes (departamentos), está expresado en unidades de participación, de igual valor y características, que incluyen los rendimientos netos generados.

En cuanto a la evolución del saldo ahorrado, el FAE inició su funcionamiento el 29 de agosto de 2012 con una distribución inicial de USD 373 millones; al 30 de junio 2015 el saldo de aportes alcanzó USD 2.818 millones que sumados al ingreso por concepto de rendimiento neto obtenido de USD 18 millones (entre el 29 de agosto de 2012 y el 30 de junio de 2015), acumuló USD 2.836 millones (Gráfico 6.2).

■ Gráfico 6.2. Saldo acumulado en el FAE



Fuente: Banco de la República.

En diciembre de 2014 el Congreso de la República autorizó, en el marco de la Ley 1744 de 2014, el desahorro de \$354 mm del saldo del FAE al 31 de diciembre de 2014, para aquellas entidades beneficiarias de asignaciones directas cuya apropiación presupuestal para el periodo 2015-2016 se disminuyera un 30% o más respecto a lo asignado en el presupuesto del bienio anterior.

6.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Tras tres años de operación, son innegables los logros del SGR en la generación de ahorro para el futuro; en la equidad en la distribución de la inversión y, por ende, la oportunidad de cerrar brechas existentes en el territorio nacional y en propiciar un mayor diálogo y acuerdo entre los tres niveles de gobierno sobre las inversiones necesarias para propiciar un desarrollo desde las regiones.

No obstante, aún persisten retos importantes para alcanzar el verdadero potencial del SGR, y así continuar impulsando un crecimiento y desarrollo económico con equidad. Por este motivo se incluyó la *Consolidación del Sistema General de Regalías* como una estrategia central del PND 2014-2018, en aras de avanzar en el objetivo de optimizar la gestión de la inversión de recursos públicos.

Esta estrategia reconoce la necesidad de llevar a cabo ajustes en la arquitectura institucional del Sistema que permitan una asignación y ejecución más eficiente y eficaz de los recursos del SGR; ajustes que se pueden resumir en cuatro grandes retos:

- El primero es la optimización de los procesos a lo largo del ciclo de proyectos del SGR. Es decir, desde la formulación del proyecto hasta el giro de los recursos al mismo. Este reto implica, por una parte, simplificar los procesos disminuyendo los tiempos efectivos en los cuales un proyecto de inversión cumple el ciclo completo dentro del Sistema, hasta que es aprobado y ejecutado. Fundamentalmente, este reto consiste en desarrollar mejores procedimientos, sistemas y herramientas que permitan una planeación, viabilización, priorización y aprobación de los proyectos, bajo criterios de optimización en el uso de los recursos disponibles.
- Un segundo reto, relacionado con el anterior, pero que amerita ser destacado, es el de definir e implementar prácticas de planeación y control presupuestal a nivel de OCAD. Para la toma de decisiones fiscalmente responsables a este nivel, es fundamental que se consulte no solo la apropiación presupuestal, sino el recaudo efectivo y los recursos disponibles en caja. Para ello, se hace necesario fortalecer la información y sistemas de apoyo del SGR, para brindar los instrumentos necesarios para esta toma de decisión.
- El tercer reto es mejorar la estructuración de los proyectos financiables con recursos del SGR, en particular, de los proyectos de impacto regional. En este reto se ha venido avanzando de manera progresiva, pero aún queda un camino importante por recorrer. Es necesario fomentar la asignación de recursos del SGR hacia la preinversión y fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales formuladoras, por parte de entidades nacionales con la experticia en la materia.
- El último reto consiste en mejorar la alineación de las inversiones al logro de objetivos de desarrollo nacional y regional. Para ello, se incorporaron disposiciones importantes en la Ley 1744 de 2014 del presupuesto bienal y la Ley del

PND 2014-2018, mediante las cuales se señala la necesidad de establecer líneas programáticas que enmarquen las decisiones de inversión de los OCAD. Es necesario avanzar en la definición por parte de la Comisión Rectora de lineamientos de política en Ciencia, Tecnología e Innovación que articulen la inversión del SGR con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

7. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

7.1 Visión de largo plazo

La DIAN, acorde con el mandato legal y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Todos por un nuevo país, las directrices del MHCP, y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como las demás normas relacionadas, de forma participativa ha estructurado su hoja de ruta para el periodo de Gobierno que se materializa en el Plan Estratégico 2014-2018, *Equipo DIAN comprometido por un nuevo país*.

El plan estratégico da continuidad a los esfuerzos de modernización y transformación emprendidos por la Entidad en la presente década y es coherente con la visión 2020 que fue adoptada por la institución en 2010.

Con el fin de propiciar un círculo virtuoso que le permita desarrollar su misión, la DIAN diseñó una estrategia basada en los cuatro objetivos estratégicos.

1. Contribuir a las finanzas públicas del Estado.
2. Aportar al mejoramiento de la competitividad del Estado.
3. Fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.
4. Desarrollar las mejores prácticas de la gestión de buen gobierno para incrementar los niveles de confianza y credibilidad.

Mediante estos objetivos, la DIAN contribuye al incremento de la competitividad del país, asociado con el comercio de bienes y servicios, al igual que con avances sociales

y económicos⁶⁰. Así como en la búsqueda de una mayor equidad. Por un lado, como administrador de los impuestos del orden nacional, debe promover el estricto respeto al orden constitucional, donde todo ciudadano debe contribuirle a la nación, preservando los principios de justicia y equidad; y de otra parte, cumpliendo a cabalidad con la misión de servidores públicos mediante la prestación de un servicio eficiente, acorde a la realidad del entorno y a las necesidades de los usuarios y del país. Este propósito está alineado con la estrategia del actual Gobierno, en la cual el Presidente Juan Manuel Santos insta a que sea “visible y efectiva la presencia del servicio público de la DIAN en todo el territorio nacional”.

La DIAN recauda los ingresos fiscales que son claves para el desarrollo del país, mediante el servicio y el control da soporte a las operaciones de comercio internacional, y fomenta el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes logrando que perciban a la entidad como una facilitadora, lo que lleva a que este se convierta en un aliado de la administración de impuestos y aduanas en la obtención de los recursos necesarios para financiar al Estado, ratificando el alto impacto y la trascendencia de nuestra entidad en el desarrollo del país.

A los objetivos estratégicos, se suman importantes proyectos con alcances específicos, pero con un alto potencial de impacto transversal, como la factura electrónica, la implementación de la inspección no intrusiva en aduanas, la reglamentación de las normas internacionales de información financiera para efectos tributarios, convenios internacionales para evitar la doble imposición, de intercambio de información tributaria y de información aduanera, entre otros.

Desde el 2012, la planeación se lleva a cabo partiendo de un ejercicio conjunto de los directores de gestión, los jefes de oficina y los directores seccionales que son convocados para identificar acciones sobre los procesos misionales de la entidad, teniendo siempre presentes los desafíos derivados de la decisión del Gobierno nacional de vincular el país activamente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁶⁰ DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Página 94

7.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

7.2.1 Comportamiento del recaudo de junio de 2014 a mayo de 2015

En el período comprendido entre junio de 2014 y mayo de 2015, los ingresos tributarios administrados por la DIAN ascendieron a \$117,3 mm, sobre los cuales los impuestos internos representan el 83,8%. En el Cuadro 7.1 puede apreciarse el recaudo por tipo de ingreso y su relación con la meta de recaudo que se cumplió en un 99,7%. Esto significa que en el período mencionado se presentó un menor recaudo por \$401 mm (Gráfico 7.1 y Cuadro 7.1).

El impuesto de renta decreció 8,6% (\$3.650 millones) frente al mismo periodo del año anterior, debido a la reducción en 8 puntos porcentuales de la tarifa de renta según lo estableció la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012. Adicionalmente, el menor recaudo se debió al efecto negativo de la caída en la renta del sector minero, particularmente de la renta petrolera. Frente a la meta del período, el cumplimiento fue del 96,0%.

En el caso del IVA interno el crecimiento entre los dos períodos fue del 4,9%; debido al aumento de la producción en 2,4%, de las ventas en 3,1%, este último aumento jalonado por el crecimiento en 4,4% en las ventas hacia el mercado interno⁶¹. Frente a la meta de recaudo de IVA, el cumplimiento fue del 97,8%

El Gravamen a los movimientos financieros (GMF) muestra un incremento del 7,6% frente al mismo periodo del año anterior, siendo resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 1430 de 2010 sobre las operaciones sujetas al mencionado tributo, del dinamismo que ha tenido la bancarización en el país al incorporar mayor número de cuentas corrientes y de ahorro al sistema, y de la extensión de la tarifa al cuatro por mil (4 x 1.000) en atención a lo dispuesto por la Ley 1694 de 2013.

En este contexto, el CREE presentó un crecimiento entre los períodos analizados del orden del 52,4%; dada su reciente creación y entrada en vigencia (enero 1° de 2013).

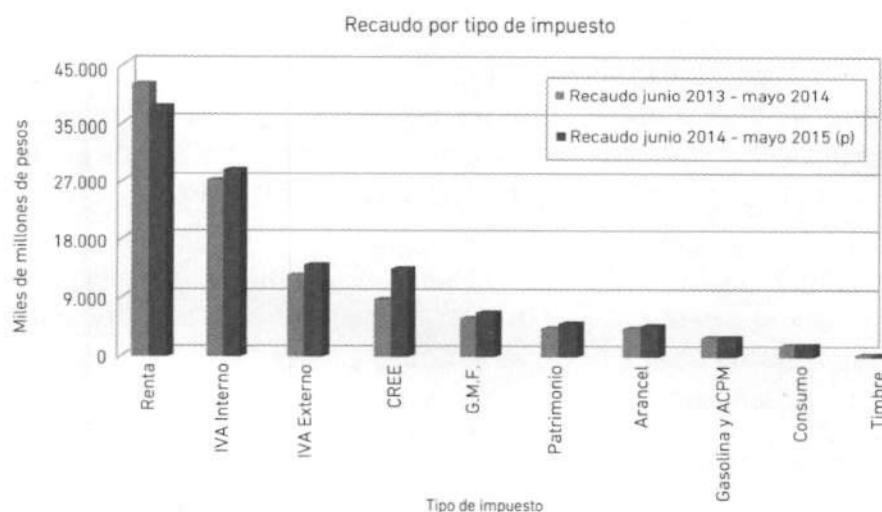
⁶¹ Asociación de Empresarios de Colombia, ANDI. "Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EPIC). Diciembre 2014. "2014: Una año difícil para la industria manufacturera", agosto de 2014. Página 3 en: <http://www.andi.com.co/>.

Comportamiento que se reflejó en un cumplimiento sobre la meta del mismo período del 110%.

El crecimiento en el mayor recaudo del impuesto al patrimonio, se explica porque incluye la octava cuota pagada en septiembre de 2014, la primera cuota del impuesto a la riqueza cancelada en mayo 15 e igualmente incluye pagos rezagados del impuesto.

Los ingresos tributarios de fuente externa también crecieron en relación con el período junio 2013 a mayo de 2014, y superaron la meta; las variables que determinaron su comportamiento fueron el mayor volumen de importaciones y la depreciación de la tasa de cambio. Las tarifas efectivas de arancel e IVA dependen de los cambios en la composición de las importaciones por tipo de tarifa. El efecto que tienen en el recaudo de impuestos externos el incremento de las importaciones en pesos y el comportamiento de las tarifas efectivas, es un mayor recaudo frente a la meta.

Gráfico 7.1. Recaudo junio 2013-mayo 2014 vs. junio 2014-mayo 2015



Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, SGAD-DIAN.

Cuadro 7.1. Recaudo Bruto por tipo de Impuesto

Junio 1° de 2014 a mayo 31 de 2015 (Miles de millones de pesos corrientes*)

Impuesto	Recaudo junio 2013- mayo 2014	Recaudo junio 2014- mayo 2015 (p)	VAR. % periodo	Meta junio 2014 - mayo 2015	Diferencia absoluta (recaudo-meta)	Cumplimiento % meta periodo
INTERNOS	94.485	98.210	3,9%	99.050	-840	99,2%
RENTA	42.571	38.921	-8,6%	40.553	-1.632	96,0%
Cuotas	16.151	10.351	-35,9%	11.695	-1.344	88,5%
Retención	26.419	28.569	8,1%	28.859	-290	99,0%
IVA INTERNO	27.637	28.992	4,9%	29.651	-659	97,8%
Declaraciones	23.828	24.788	4,0%	25.629	-841	96,7%
Retención	3.809	4.204	10,4%	4.022	182	104,5%
G.M.F	6.051	6.512	7,6%	6.417	95	101,5%
TIMBRE	67	80	19,4%	67	13	119,4%
Patrimonio^{/2}	4.420	5.032	13,8%	4.874	158	103,2%
Consumo	1.641	1.807	10,1%	1.817	-10	99,4%
Gasolina y ACPM	3.015	3.020	0,2%	3.078	-58	98,1%
CREE	9.083	13.847	52,4%	12.593	1.254	110,0%
Declaraciones ^{/3}	3.286	6.538	99,0%	9.384	-2.846	69,7%
Rentención	5.797	7.309	26,1%	3.209	4.100	227,8%
EXTERNOS^{/4}	17.072	19.045	11,6%	18.644	401	102,2%
Arancel	4.352	4.745	9,0%	4.649	96	102,1%
IVA	12.720	14.300	12,4%	13.994	306	102,2%
Errados y por clasificar^{/5}	146	38	-74,0%	0	38	-
Total	111.703	117.293	5,0%	117.694	-401	99,7%

* Recaudo según Estadísticas Gerenciales con corte para 2013 enero 19 de 2015. Para 2014 con corte 16 de junio de 2015 y para 2015 con corte 17 de junio de 2015. Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. DIAN. Recaudo bruto: recaudo en efectivo, en papeles y medios electrónicos; no incluye compensaciones. Meta 20 de febrero de 2014 para 2014 y 18 de marzo de 2015 para 2015.

/1 Se trata de información estadística, que puede diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas, debido a las fechas de corte.

/2 Incluye impuesto a la riqueza y pagos rezagados del impuesto al patrimonio y seguridad democrática.

/3 Incluye para 2015 la sobretasa del CREE.

/4 Incluye declaraciones simplificadas de importación por concepto de IVA, declaraciones simplificadas de importación por conceptos de consumo, ingreso y otros.

/5 Incluye sanciones, errados, otros sin clasificar y sanciones por precios de transferencia.

n.a: no aplica o variación superior al 1.000%.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DIAN.

7.2.2 Gestión Tributaria

En materia de gestión efectiva el principal referente es el cumplimiento del Plan de Choque Contra la Evasión aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶². En este sentido, la DIAN encaminó sus esfuerzos durante 2014 a evaluar y definir una estrategia que permitiera el cumplimiento de los objetivos propuestos, para lo cual realizó el cierre de expedientes antiguos, y adelantó programas correspondientes a Control Perceptivo Impuesto sobre la Renta, Omisos patrimonio AG 2011 y Retención en la Fuente Omisos e Inexactos, Control a las Pérdidas Fiscales y/o Compensaciones de Pérdidas, y control al IVA por indicios de inexactitud.

Se logró que en el PND 2014-2018 se incluyera como proyecto trascendental la implementación de la factura electrónica como instrumento de control frente a la evasión del IVA. Cumplir con lo anterior, requiere un proceso de sensibilización con los contribuyentes de tal forma que perciban la factura electrónica como un instrumento para facilitar sus transacciones, que avanzó en un 53%, con un presupuesto de inversión ejecutado de \$559 millones aproximadamente.

Con el fin de formular los programas de fiscalización con base en hipótesis de evasión, se desarrollaron y se continúan desarrollando pruebas piloto en los sectores de zona franca, ganadería-agropecuaria, transporte, telecomunicaciones y farmacéutico, con el fin de identificar patrones de comportamiento de los contribuyentes auditados y de esta forma generar patrones de evasión, que posteriormente son validados o desvirtuados mediante análisis de datos por parte de la Dirección de Gestión de Fiscalización en conjunto con la Subdirección de Análisis Operacional.

En cuanto a resultados, durante 2014 el nivel de cumplimiento de la gestión por el Plan de Choque contra la evasión es del 138,5% de la meta asignada de \$3.200 millones. Cuadro 7.2 se detalla el cumplimiento de la gestión.

⁶² Cfr. Art. 147, Ley 223 de 1995 y Num. 14, Art. 6°, Decreto 4048 de 2008.

Cuadro 7.2. Gestión de Fiscalización Tributaria en 2014
(Millones de pesos)

CONCEPTO	TOTAL LOGRADO	% PARTICIPACIÓN
Total gestión efectiva en gestor por los actos 901, 902, 903, y 904	676	15%
Total gestión por actos no ejecutoriados	1.770	40%
Valor total gestión lograda por nuevos conceptos impuestos	55	1%
Valor total gestión por actos ejecutoriados	1.365	31%
Valor total gestión por contingencia	104	2%
Valor total mejoramiento del recaudo por control	437	10%
TOTAL GENERAL	4.406	100%

*Nuevos conceptos: Puntos fijos, Operaciones realizadas por proveedores ficticios, Gestión Masiva, Gestión Masiva Modelo Chileno, Otros Programas, Nuevos Impuestos

Fuente: SIE Estadístico Planeación

Como desarrollo de lo propuesto en el Plan de Choque, se adelantaron jornadas de control al impuesto al consumo y de cumplimiento a las normas de facturación. Estas actividades reforzaron la presencia institucional ante diferentes sectores como el sector comercio, hotelero y de restaurantes.

Igualmente, se adelantaron operaciones de registros en forma conjunta entre las Subdirecciones de Gestión de Fiscalización Tributaria, Aduanera e Internacional, y se mantuvo una dinámica permanente de coordinación y cooperación con el Ministerio de Cultura en el acompañamiento y supervisión de la boletería en algunos espectáculos a nivel nacional.

Igualmente, durante 2015 la DIAN ha continuado con el proceso de implementación de la estrategia de servicio y control que se desprende de la Reforma Tributaria contenida en la Ley 1607 de 2012 y sus decretos y normas complementarias, prosiguiendo la correspondiente divulgación en procura de que sea conocida por todos los ciudadanos.

De otra parte, se adelantaron los trámites requeridos para la aprobación de la Ley Anticontrabando en el Congreso de la República, dirigida a desarticular las grandes organizaciones de contrabando en el país, sin afectar a los pequeños comerciantes.

7.2.3 Acciones de control aduanero

La Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera fijó las metas del Plan Operativo 2015 para cada una de las actividades por desarrollar por parte de las direcciones seccionales. En total, se esperan para 2015 \$105 mm entre recaudo directo y resoluciones en firme, y 66.200 aprehensiones y requerimientos especiales aduaneros (Cuadro 7.3).

Cuadro 7.3. Metas Plan Operativo 2015

Tipo de Meta	Valor	Unidades
Recaudo en firme	14.000	Millones de pesos
Resoluciones en firme	91.000	Millones de pesos
Requerimientos especiales aduaneros	2.600	Número
Aprehensiones efectivas	31.800	Número
Aprehensiones de los 10 capítulos arancelarios regionales escogidos mayores a 5 smmlv	6.198	Número
Aprehensiones de los 10 capítulos arancelarios regionales escogidos menores a 5 smmlv	8.570	Número
Aprehensiones de los 10 capítulos arancelarios regionales escogidos	1.132	Número
Aprehensiones de los demás capítulos arancelarios excluyendo los capítulos regionales escogidos	15.900	Número

Fuente: Plan operativo 2015. Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera.

En el Plan de Choque contra la Evasión y el Contrabando de 2015, una de las líneas de acción es el fortalecimiento del control al contrabando abierto de productos considerando las particularidades de cada dirección seccional, en cuanto a los principales capítulos objeto de aprehensiones.

El propósito es luchar de manera conjunta entre las áreas de Fiscalización Aduanera y la Policía Fiscal y Aduanera contra el contrabando abierto que afecta la industria nacional y el recaudo de los impuestos por operaciones de comercio exterior del país. Estos controles se desarrollan en las direcciones seccionales especialmente en lugares de circulación, distribución, venta y almacenamiento (resultados de 2014 en el Cuadro 7.4). Sin embargo, estos no son los únicos elementos que se tienen en cuenta. Las denuncias efectuadas por terceros, las estadísticas de importación de diferentes productos y el nivel de consumo de los mismos también son empleados para llevar a

cabo la lucha contra el contrabando. Otro instrumento que la DIAN ha empleado en la lucha contra el contrabando es adelantar actividades de control sobre los usuarios operadores, los usuarios industriales y los comerciales de zona franca.

Además, la DIAN también realizó actividades de control sobre las operaciones de comercio exterior efectuadas por los usuarios aduaneros calificados como Plan Vallejistas que cumplen con la calidad de ser usuarios aduaneros permanentes.

Cuadro 7.4. Aprehensiones de Mercancías de Productos Sensibles al Contrabando Abierto en 2014

Producto	Junio-diciembre 2014		
	Meta	Logrado	Cumplimiento
Arroz (kg.)	2.361.325	1.369.127	58,0%
Licores (lts)	475.441	316.772	66,6%
Textiles (m2)	1.811.884	1.842.145	101,7%
Confecciones (u)	3.990.009	8.160.929	204,5%
Cigarrillos (cajetilla x 20 u)	4.919.889	4.353.304	88,5%
Calzado (pares)	641.683	820.723	127,9%

Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera-DIAN
Elaboró: Coordinación de Planeación y Evaluación-SAO-DIAN

En el período enero-abril de 2015 la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera ha realizado 16.312 aprehensiones (\$716 mm) frente a una meta para el mismo período de 8.102 aprehensiones.

7.2.4 Recuperación de cartera morosa

La recuperación de cartera obedeció al desarrollo de los planes de cobro anuales en los cuales se incluyen diferentes estrategias como las jornadas nacionales de cobro, el servicio informático de invitación a pago y las ferias de condición especial de pago que han sido establecidas por las más recientes disposiciones legales en materia tributaria, como la Reforma Tributaria (Artículo 149 de la Ley 1607 de 2012).

Se han organizado jornadas especiales de pago institucionalizando las ferias de servicio, que han tenido una amplia aceptación por parte de la ciudadanía y las encuestas de satisfacción de los clientes contribuyentes superaron las expectativas institucionales. Tanto las ferias de servicio como las jornadas de cobro han podido mantener niveles superiores a los \$3 billones de recuperación de cartera en los últimos años (Cuadro 7.5).

Cuadro 7.5. Recuperación de Cartera de la DIAN
Junio 2013-Abril 2014 y Junio 2014-Abril 2015 (Millones)

Concepto	2013-2014	2014-2015	Variación
Meta	3.010.977	3.833.625	27%
Logrado	3.923.208	4.523.585	15%
% Cumplimiento	130%	117%	-

Fuente: Dian, Bases de datos institucionales. Información preliminar.
Elaboró: Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas – Coordinación Control Básico de Obligaciones

7.2.5 Gestión en intercambio de información tributaria y asistencia técnica

Convenios internacionales de intercambio de información tributaria

Los convenios internacionales de intercambio de información tributaria se relacionan en el Cuadro 7.6; todos ellos tienen duración indefinida y las obligaciones, compromisos y responsabilidades de las partes se resumen como: “Las partes se obligan a hacer el intercambio de información en la modalidad descrita en el objeto del tratado. Asimismo, las partes se obligan a tratar la información con la misma confidencialidad que tiene la información obtenida en virtud de la legislación interna, y a divulgarla únicamente a personas o autoridades (incluyendo tribunales y órganos administrativos), encargadas de la determinación o recaudación de los impuestos, de su cumplimiento o enjuiciamiento, de la resolución de los recursos en relación con los mismos, o del control de lo anterior”.

Cuadro 7.6. Convenios Internacionales de intercambio de información tributaria

Pais	Objeto	Estado Actual	
Estados Unidos	Intercambio de información tributaria. Las modalidades de intercambio de información previstas comprenden: el intercambio automático, espontáneo y a petición de parte	En vigor (Ley 1666 de 2013)	
Aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	"Convención de Asistencia Mutua en Materia Tributaria". Las modalidades de intercambio de información previstas en la convención comprenden el intercambio automático, espontáneo y a petición de parte. Se establece la posibilidad de: (i) que los estados parte soliciten a otros estados parte, el cobro y recolección de sus deudas tributarias en los demás estados y (ii) la notificación de documentos tributarios de un estado parte por parte de otro estado parte.	En vigor (Ley 1661 de 2013)	
Barbados	Intercambio de información tributaria. La modalidad de intercambio de información prevista en el tratado es el intercambio a petición de parte. Se pueden acordar otros mecanismos de intercambio de información; tales como, intercambio automático e intercambio espontáneo.	Suscrito (falta el trámite interno en Colombia de aprobación para que pueda ser ratificado y entre en vigor)	
Islas Bermudas		Negociado (no se ha suscrito)	
Emiratos Árabes		Negociado (no se ha suscrito)	
Curazao	Intercambio de información tributaria. La modalidad de intercambio de información prevista en el tratado es el intercambio a petición de parte.	Negociado (no se ha suscrito)	
España	Evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta y patrimonio. El Convenio prevé el intercambio de información tributaria. De acuerdo con los comentarios de la OCDE, las modalidades de intercambio de información previstas en el tratado comprenden: intercambio automático, espontáneo y a petición de parte.	En vigor (Ley 1082 de 2006)	
Chile		En vigor (Ley 1261 de 2006)	
Canadá		En vigor (Ley 1459 de 2006)	
México		En vigor (Ley 1568 de 2012)	
Portugal		En vigor (Ley 1692 de 2013)	
Corea del Sur		En vigor (Ley 1667 de 2013)	
India		En vigor (Ley 1666 de 2013)	
República Checa		En trámite de canje de notas para entrar en vigor (Ley 1690 de 2013)	
Suiza		Evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta y patrimonio. El Convenio prevé el intercambio de información tributaria. De acuerdo con los comentarios de la OCDE, las modalidades de intercambio de información previstas en el tratado comprenden: intercambio automático, espontáneo y a petición de parte.	En vigor (Ley 1344 de 2006)

Fuente: Coordinación de Entace Local e Internacional-Dian.

Convenios internacionales de intercambio de información aduanera

En el Cuadro 7.7 se muestran los convenios internacionales de intercambio de información aduanera, cuya duración es indefinida.

Cuadro 7.7. Convenios internacionales de intercambio de información aduanera

País	Objeto	Obligaciones, compromisos y responsabilidades de los países parte
<p>Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua, entre las Direcciones Nacionales de Aduanas, aprobado en la ciudad de México el 11 de septiembre de 1981 y adoptado en Colombia, mediante Leyes 16 de 1989 y 763 de 2002. Lo firman: Bolivia, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, República Dominicana, Venezuela, España y Portugal.</p>	<p>El COMALEP tiene como objetivo la cooperación y asistencia técnica entre aduanas para asegurar la correcta aplicación de las leyes aduaneras; institucionalizar la cooperación entre los países partes y combatir el fraude y los ilícitos aduaneros.</p>	<p>El convenio establece que la autoridad requerente podrá solicitar a la autoridad requerida, le proporcione información relevante que le permita asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera incluyendo información relativa a las actividades que podrían dar lugar a una infracción aduanera. Así mismo, está previsto que la asistencia mutua sea utilizada en todo tipo de procedimientos, incluyendo a los judiciales, administrativos, investigaciones o verificaciones, resoluciones de determinación de clasificación arancelaria, origen y valor, que sean relevantes en el cumplimiento y en la aplicación de la legislación aduanera de una parte.</p>
<p>Ley 1120 de diciembre 28 de 2006. Firmado entre Colombia y La Federación de Rusia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las "Partes", a través de sus autoridades aduaneras y de conformidad con las disposiciones del presente convenio: <ol style="list-style-type: none"> a) Adoptarán medidas para facilitar y agilizar el movimiento de mercaderías; b) Colaborarán mutuamente para la prevención, investigación y represión de violaciones a la legislación aduanera; c) A solicitud de la autoridad aduanera de una de las "Partes", la autoridad aduanera de la otra "Parte", proporcionará información necesaria para la aplicación y el cumplimiento de la legislación aduanera; d) Cooperarán en la búsqueda, desarrollo y estudio de nuevos procedimientos aduaneros, en la formación de personal e intercambio de especialistas y de otras cuestiones que pudiesen requerir acciones conjuntas; e) Procurarán la armonía y la uniformidad de sus regímenes aduaneros, el mejoramiento de las técnicas aduaneras, así como la solución de problemas relacionados con la aplicación y la observancia de las normas aduaneras. 2. La colaboración mencionada en los literales b) y c) del numeral primero del presente artículo podrá ser proporcionada para ser empleada en cualquier actuación, ya sea judicial o administrativa. 3. La mutua colaboración dentro del marco de este convenio se cumplirá de acuerdo a la legislación vigente en el territorio de la "Parte" solicitada y dentro de su competencia y sus posibilidades. 4. Ninguna cláusula de este convenio será interpretada de modo que limite la colaboración mutua, actualmente en vigencia entre las "Partes". 	<p>Las autoridades aduaneras se proporcionarán mutuamente, a iniciativa propia o a solicitud de "Parte", la información necesaria en concordancia con las cláusulas de este convenio.</p> <p>Las Autoridades Aduaneras:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Intercambiarán experiencia relacionada con sus actividades, e información sobre nuevos medios y métodos utilizados para cometer violaciones a la legislación aduanera. b) Se informarán mutuamente acerca de los cambios en sus legislaciones aduaneras. c) Intercambiarán información sobre los medios técnicos de control que utilizan y los métodos de sus aplicaciones, y examinarán otras cuestiones de interés mutuo. <p>Este convenio podrá ser denunciado por cualquiera de las "Partes", mediante notificación escrita por vía diplomática, la cual surtirá sus efectos seis (6) meses después de recibida por la otra "Parte".</p> <p>Salvo que las "Partes" convengan lo contrario, la terminación o denuncia de este convenio, no afectará la ejecución de las solicitudes que estén siendo tramitadas.</p>

Fuente: Coordinación de Enlace Local e Internacional-Dian.

Convenio Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la DIAN

En septiembre de 2013, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la DIAN suscribieron un convenio para aunar esfuerzos técnicos y financieros tendientes a fortalecer la capacidad de respuesta de la DIAN en la prevención y lucha contra el financiamiento del terrorismo, el lavado de activos y el contrabando, reforzando los procesos de identificación y reporte de operaciones sospechosas por parte de los funcionarios auditores e investigadores de las áreas de Gestión de Fiscalización de la Entidad y socializar la implementación del Sistema de Administración de Riesgos del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) en los Sectores de Comercio Exterior y de Profesionales de Cambio controlados por la DIAN.

En el marco de este convenio se desarrollaron cuatro herramientas técnicas especializadas en la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo para la DIAN. Dos de estas herramientas son los modelos de administración del riesgo del lavado de activos y la financiación del terrorismo para el sector de Comercio Exterior y Profesionales de Compra y Venta de Divisas. Las otras dos herramientas se diseñaron para fortalecer los procesos de la DIAN. La primera de ellas es una guía para la detección de operaciones sospechosas de lavado de activos y la financiación del terrorismo en los procesos de fiscalización y liquidación. Finalmente, la guía del formador para el Programa de Capacitación en Prevención y Control del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo de la DIAN, que podrá difundir a nivel nacional un extenso programa de capacitación en prevención y control de estos fenómenos en los procesos de fiscalización y liquidación de la Entidad.

Convención de asistencia mutua en materia tributaria

Luego de haber sido ratificada el 19 de marzo de 2014, la Convención de asistencia mutua en materia tributaria entró en vigencia el 1º de julio de 2014, fecha a partir de la cual la DIAN pudo empezar a intercambiar información con fines tributarios con varias de las 66 jurisdicciones que hasta el momento se han adherido a la Convención. La adhesión a la Convención, además de haber sido señalada como uno de los requisitos necesarios para el ingreso de Colombia a la OCDE, le permitió a Colombia intercambiar información automáticamente con un gran número de jurisdicciones de acuerdo con el Estándar Común para el Reporte de Información Financiera (CRS

por sus siglas en inglés), con cuya adopción Colombia se comprometió mediante la suscripción, por parte del MHCP, de la Declaración sobre intercambio automático de información en materia tributaria en mayo de 2014.

Con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos para el intercambio automático de información financiera, la DIAN se encuentra trabajando en el fortalecimiento de sus sistemas y de los controles para asegurar la confidencialidad de la información intercambiada, así como en el diseño de los procedimientos necesarios para intercambiar la información de acuerdo con las disposiciones consagradas en los convenios internacionales y de la reglamentación que se requiere para la implementación del nuevo estándar.

Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Colombia

El acuerdo entre los Estados Unidos y Colombia, por su parte, también es una importante herramienta que le permite a la DIAN obtener información sobre los contribuyentes colombianos con miras a la determinación, liquidación y recaudo de los impuestos del orden nacional, así como a la prevención y lucha contra la evasión tributaria. De igual manera, el Acuerdo le permite a los Estados Unidos obtener información tributaria de sus contribuyentes con inversiones y activos en Colombia, incluyendo la información que reposa en manos de las entidades financieras nacionales, que es requerida por ese país dentro del marco del Foreign Account Tax Compliance Act (más conocido como FATCA). Es así como, Colombia concluyó un Acuerdo Intergubernamental (IGA por sus siglas en inglés) para efectos de implementar el intercambio automático de información financiera a la que se refiere FATCA.

En concordancia con lo anterior, el Foro global de transparencia e intercambio de información tributaria impulsado por la OCDE (al que Colombia adhirió en 2011 como parte de su compromiso con la lucha contra la evasión tributaria) aprobó el informe de la primera fase de la revisión por pares sobre Colombia. Dicho informe contiene el resultado del análisis de la legislación colombiana hecho por el Foro Global, en el que se estableció que la legislación nacional cumple con todos los estándares internacionales relativos a la existencia de la información relevante en materia tributaria, a las facultades de la administración tributaria colombiana para acceder a dicha información y a la posibilidad que tiene la administración de intercambiarla con otros países en virtud de tratados internacionales.

Es así como Colombia pasó a la fase dos de la revisión por pares, consistente en el examen de la forma en que la DIAN obtiene e intercambia efectivamente la información tributaria. Para dicho examen, la DIAN deberá: (i) organizar el grupo que soportará al Director General de la entidad (en su calidad de autoridad competente en los convenios internacionales en materia tributaria) para intercambiar la información tributaria con aquellas jurisdicciones con las cuales Colombia tenga tratados que permitan dicho intercambio; (ii) diseñar los procedimientos para intercambiar información; y (iii) intercambiar efectivamente información tributaria.

De otro lado, en junio de 2013, gracias al reporte sobre el sistema tributario colombiano elaborado por la DIAN, quien tiene a su cargo la coordinación del trabajo con el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (en adelante CFA, por sus siglas en inglés), el CFA invitó a Colombia a participar en dicho Comité en calidad de participante, teniendo en consecuencia derecho a participar en todo el trabajo que llevan a cabo los grupos de trabajo, foros y equipos especiales de trabajo de dicho Comité. De igual manera, y dada su condición de país en proceso formal de acceso a la OCDE, a finales de 2014, Colombia fue designada como país asociado en el Proyecto Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (en adelante BEPS, por sus siglas en inglés) que está desarrollando el CFA de la OCDE por mandato de los países del G20, teniendo en tal calidad, no solo voz, sino voto en las decisiones que tome el CFA.

Para desarrollar el Proyecto BEPS, el cual tiene por objeto la lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de utilidades a jurisdicciones en las que no se llevan a cabo las actividades generadoras de renta, la OCDE diseñó un Plan de Acción que contiene 15 acciones por ser realizadas por distintos grupos de trabajo y foros del CFA. Dichas acciones se traducirán en modificaciones al modelo de convenio para evitar la doble tributación de la OCDE y a las guías de precios de transferencia de dicha organización, así como en recomendaciones para modificar la legislación tributaria interna de los países que las acojan. Es así como la DIAN ha venido participando en el trabajo y aprobación de los documentos de política tributaria relacionados con las acciones relativas al abuso de tratados tributarios, la neutralización de los efectos de los instrumentos y entidades híbridas, los retos tributarios de la economía digital, la aplicación del régimen de precios de transferencia a los intangibles, entre otras.

La DIAN debe seguir participando en el plan de acción de BEPS respecto del cual se deben producir resultados a finales de 2015. Lo anterior, toda vez que la participación en el Proyecto BEPS, así como la adopción de las modificaciones y recomendaciones de política tributaria que resulten de dicho Proyecto, hacen parte de los principios e instrumentos a los que se debe adherir Colombia con miras a ser invitada a ser miembro de la OCDE.

Adicionalmente, en 2014 el CFA de la OCDE dio inicio al proceso de evaluación de la legislación y de las prácticas tributarias. Como parte de la mencionada evaluación, la DIAN debe elaborar ocho informes sobre diferentes tópicos, los cuales son sometidos al análisis de un número similar de grupos de trabajo, foros y grupos especiales de trabajo del CFA. Así, en el primer semestre de 2014 se presentó al *Forum on Harmful Tax Practices* la primera parte del informe sobre los regímenes beneficiosos en materia tributaria vigentes en Colombia, mientras que el segundo semestre de 2014 se producen los informes relativos a las estadísticas tributarias, el régimen de precios de transferencia, el intercambio de información tributaria, la lucha contra el fenómeno de BEPS, y lo que resta del informe sobre regímenes anticompetitivos en materia tributaria.

Por último, con el fin de cumplir la política del Gobierno de inserción del país en el escenario internacional, la DIAN preparó conjuntamente con el MHCP las posiciones del país respecto de las disposiciones del Modelo para evitar la doble Imposición.

7.2.6 Otros logros de la vigencia

La Plenaria de Cámara de Representantes aprobó el proyecto de Ley Anticontrabando anteriormente mencionado, que pasó a conciliación el 16 de junio de 2015. Se realizó la socialización del plan anticontrabando 2015-2018 a los funcionarios con la presentación de "El contrabando: una visión integral, sus tipologías y las estrategias de la entidad".

Se continúa trabajando en el nuevo estatuto aduanero por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999, y tiene en cuenta las recomendaciones del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior y las del Consejo Superior de Comercio Exterior.

Dado que la información es un activo importante de la entidad, se creó el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, que es un conjunto de procesos, procedimientos y recursos que permiten gestionar y minimizar los riesgos que atentan contra la seguridad de la información; inicio con medidas técnicas en la plataforma de seguridad informática en la entidad para la restricción de la utilización de uso de medios removibles (USB, medios ópticos, dispositivos bluetooth).

7.3 Riesgos y desafíos enfrentados

La Entidad, en cabeza de su Director General, logró posicionar en la agenda nacional los problemas derivados del contrabando y la evasión fiscal, y su relación con formas organizadas de delincuencia, el terrorismo y el narcotráfico. Así, cada vez más la sociedad civil y las autoridades son conscientes de la importancia de crear un frente unido para combatir estos flagelos. Sin embargo, para combatir estos fenómenos se requiere de una pluralidad de herramientas, una de ellas es el fortalecimiento de las sanciones asociadas a dichas conductas. En este sentido, la plenaria de la Cámara de Representantes ya aprobó el Proyecto de Ley Anticontrabando.

Otra herramienta que se ha diseñado en la lucha contra la evasión, en particular del IVA, es la factura electrónica. Así, se hizo la contratación de expertos para su estudio en la institución. Estos expertos están desarrollando una estrategia integral en el tema y cumpliendo un exigente cronograma. La factura electrónica demanda de la entidad una nueva forma de interacción con los contribuyentes y responsables, pues los niveles de servicio y de soporte deben mejorar sustancialmente para hacer seguimiento, en tiempo real, a las facturas que se dan y reciben con esta nueva tecnología.

La DIAN preparó un proyecto de decreto que busca reglamentar el artículo 165 de la Ley 1607 de 2012. Dicho artículo establece un período de transición de cuatro años para que la DIAN mida el impacto tributario del proceso de convergencia a las normas internacionales de información financiera (NIIF) y proponga los cambios normativos del caso. En este aspecto es importante la capacitación en la materia, complementada con entrenamientos en tecnologías aplicadas a la auditoría fiscal.

El aplazamiento de la expedición del Estatuto Aduanero debido a fallos de tutela y la hoja de ruta de la OCDE, conforman dos de los desafíos más importantes de la Entidad.

Respecto al tema tributario, de acuerdo con los requerimientos del país, es necesario continuar con el incremento de los ingresos tributarios, buscando alcanzar la meta de \$153,6 billones en 2018, establecida en el PND 2014-2018.

La DIAN no puede desviar su atención de las devoluciones de tributos. Se han efectuado cambios normativos y de servicio informático para su administración. Se requiere mantener una estrategia para seguir luchando contra el interés de algunos actores de defraudar al fisco mediante solicitudes falsas o solicitudes provenientes de empresas creadas únicamente con tal fin.

Consolidar las modificaciones que introdujo la Reforma Tributaria de 2012 con el propósito de rescatar los principios de simplicidad, equidad y progresividad, que la orientaron. En este sentido, la entidad debe continuar trabajando en los desarrollos legales y tecnológicos a que haya lugar para su adecuado cumplimiento.

Continuidad en programas estructurales que se iniciaron en el 2013: el desarrollo de la plataforma tecnológica, las estrategias de mejoramiento del servicio al cliente interno y externo, así como la adopción institucional de una estrategia de inteligencia de negocios.

Adecuación y asimilación institucional a los retos que impone la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio que ha suscrito el país. En este sentido se requiere modernizar la gestión aduanera de tal forma que disminuyan los tiempos de desaduanamiento sin que ello implique una merma en la calidad. Se requiere también incrementar la eficacia de la selectividad.

En línea con lo anterior, se requiere para aquellas aduanas que por su volumen demandan la operación y sincronización con otras entidades públicas y privadas para alcanzar los estándares internacionales en esta materia, de una aduana moderna y que opere 24 horas al día, 7 días a la semana.

Los anteriores esfuerzos se complementarán con el establecimiento de la inspección no intrusiva, a través de escáneres. A partir de 2014 se cuenta con un diagnóstico que permite adquirir e implementar dicho sistema en el país en las principales aduanas

con operación aérea y marítima. También se requiere la profundización del MUISCA en relación con los servicios aduaneros en línea.

Es fundamental generar conciencia en la ciudadanía de la importancia de contribuir de forma justa con las cargas públicas y que el cumplimiento voluntario sea apropiado por la ciudadanía como parte de la cultura de la tributación del país. Por ello se ha adecuado el portal de internet para interactuar con la ciudadanía con el fin de consolidar postulados que a futuro incidan sobre el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, responsables y operadores de comercio exterior.

Se trabaja en la profundización de mecanismos de facilitación a los contribuyentes, como la declaración sugerida para personas naturales, la consulta en el portal de internet de la información exógena y la posibilidad de consultar el estado del cumplimiento de sus obligaciones financieras con la entidad.

Es necesario, asimismo, incrementar las inspecciones de fondo en temas vitales como los precios de transferencia, zonas francas y sectores proclives a la evasión, elusión y comercio ilegal. En este sentido constituye un desafío para la fiscalización sobre nuevas formas o tendencias de evasión y elusión, apoyados en metodologías y técnicas lo cual debe ejecutarse con auditores con alta competencia técnica y moral.

Como fuera mencionado líneas atrás, la reforma a los sistemas de la DIAN facilitó la implementación de la reforma tributaria de 2012. Sin embargo, la infraestructura informática de la DIAN aún debe mejorar. En esta línea, para cumplir con la visión de largo plazo de la entidad es necesario contar con una plataforma que permita la atención a usuarios en línea en tiempo real y que les permita cumplir con sus obligaciones minimizando el riesgo de caídas del sistema. Por lo anterior, la DIAN debe dar el salto en su modelo tecnológico y pasar de servicios en línea soportados en PC a las nuevas tecnologías denominadas web 1 a la web 4 y posteriormente a la nube⁶³.

⁶³ La web viene evolucionando desde conectarse solo para buscar información (web 1), a personas conectándose en red utilizando en forma amplia las redes sociales (web 2), y comienza el sendero de conexión entre aplicaciones (web 3). Para 2020, escenario de la visión de la DIAN, los desarrolladores web esperan que la red pueda utilizarse para la toma de decisiones, el uso de la inteligencia artificial y el reconocimiento de voz para las operaciones (web 4). En este sentido, la Entidad debe evolucionar al mismo ritmo con el fin de facilitar y controlar las obligaciones tributarias.

8. Fondo Adaptación

8.1 Visión de largo plazo

El Fondo Adaptación creado mediante Decreto ley 4819 de 2010, es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuyo objeto es atender la construcción, reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

En el marco de sus funciones, el Fondo Adaptación adelanta obras de infraestructura en los sectores de educación, salud, vivienda, transporte, acueducto y alcantarillado, medio ambiente y reactivación económica adaptadas al cambio climático y que cumplan con los estándares de riesgo que eviten en el futuro una tragedia como el fenómeno de La Niña vuelva a afectar.

Así mismo, el Fondo Adaptación adelanta intervenciones integrales que buscan mitigar los riesgos derivados del cambio climático, realizando proyectos como la restauración del Canal del Dique, la reconstrucción de Gramalote, la evaluación del riesgo de inundación en la Mojana y la reducción de la vulnerabilidad del Jarillón de Cali.

Por su parte, en relación con la visión de largo plazo y luego de la sanción de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el artículo N° 155 de la Ley 1753 de 2005, permite al Fondo Adaptación estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación del cambio climático, en el Marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del fenómeno de La Niña 2010-2011, con el propósito de fortalecer

las competencias del sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.

8.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

8.2.1 Sector transporte

La ola invernal ocurrida a finales de 2010 y que continuó en todo el 2011, afectó de manera importante la red vial nacional de 26 departamentos de Colombia, en especial la zona norte, centro y occidente. Estas afectaciones ocasionaron cierres totales y temporales en la infraestructura vial, que obligaron a las entidades del sector encargadas de las mismas, a realizar las obras de recuperación inmediata requeridas para poner en operación los corredores viales, así fuese en forma provisional y limitada con el fin de comunicar nuevamente las regiones y las comunidades asentadas a lo largo de la vía, reactivando así el tráfico vehicular liviano inicialmente y pesado posteriormente.

Estos trabajos se ejecutaron inicialmente en la Red Vial Nacional con recursos del Invías y la ANI mediante los concesionarios y posteriormente con asignaciones de recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades-Colombia Humanitaria (FNC-CH), con los cuales se llevaron a cabo obras de recuperación inicial. Iniciadas las labores por parte del Fondo Adaptación y definidos los recursos disponibles para los diferentes sectores afectados, el Ministerio de Transporte presentó la propuesta de actividades por realizar, con base en las afectaciones de la red vial y férrea nacional concesionada y no concesionada, conjuntamente con las entidades ejecutoras del sector.

A la fecha, se han reconstruido 111 km de carreteras en las zonas afectadas por la ola invernal 2010-2011, beneficiando a 12 departamentos de Colombia representados en 114 puntos críticos (Cuadro 8.1), permitiendo habilitar 1.817 km, con una inversión superior a los \$630 mm.

Cuadro 8.1. Puntos críticos habilitados de Ola Invernal 2010-2011

Departamento	Puntos Críticos
Antioquia	13
Atlántico	5
Bogotá	4
Boyacá	8
Bolívar	5
Caldas	11
Cauca	7
Cundinamarca	10
Huila	2
Norte de Santander	13
Santander	30
Valle	6
Total	114

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8.2.1.1 Construcción del nuevo puente vehicular de Gambote

Se trata de la primera gran obra del Canal del Dique que genera un impacto muy positivo en la región Caribe, pues conecta a los puertos de Cartagena y Barranquilla con el centro del país, este corredor es de vital importancia para el desarrollo de la región y el país, pues une los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba y Sucre.

La obra contempla la construcción de un moderno puente con una longitud de 627 metros, dos viaductos, andenes a una altura de 18 metros sobre el Canal, que durante su proceso de construcción generó tres mil empleos a la gente de la región.

Esta megaobra, que reemplaza un angosto puente metálico de 60 años de antigüedad, cuenta con los más altos estándares de seguridad y está ubicado entre Arjona y Cruz del Viso, (Bolívar) y evitará que ante una nueva emergencia invernal se afecte la movilidad de la región, como ocurrió en el invierno de 2010.

La obra, que incluye además la construcción de la vía de acceso a Gambote, reduce los tiempos de viaje y aumenta la velocidad de los vehículos de 60 a 80 km/h. La construcción de este puente vehicular tuvo una inversión de más de \$82 mm.

8.2.1.2 *Realce variante Teletón*

En la variante de Teletón que comunica a Bogotá con los municipios de Chía, Cajicá, Zipaquirá y Cogua, se instalaron barreras tipo New Jersey de 80 cm de alto, que darán mayor seguridad vial para más de 500 mil habitantes que se benefician con el trazado que comunica a Chía con Bogotá y por el cual se movilizan 26 mil vehículos al día.

La obra en la variante de Teletón hace parte de la estrategia de la atención de sitios críticos de la red vial y férrea nacional, concesionada y no concesionada que fueron afectados por el fenómeno de la Niña 2010-2011 a cargo del Fondo Adaptación y en la cual se invirtieron cerca de \$10 mm.

8.2.1.3 *Rehabilitación del corredor vial Neiva-Espinal*

La obra comprendió el desplazamiento de la vía hacia el occidente, entre los kilómetros 42 y 43 en un ancho de aproximadamente 13 metros. Adicionalmente, se realizó la construcción de una pantalla en concreto reforzado, que busca proteger la terraza de material erosionable. Esta obra duró en construcción 13 meses, tuvo una inversión de \$5.026 millones y garantiza el tránsito diario de 3.100 vehículos.

Actualmente, el Fondo Adaptación está reconstruyendo 182 km de carreteras en zonas afectadas por la ola invernal 2010-2011 en ocho departamentos de Colombia representados en 287 puntos críticos para rehabilitar 3.786 km de carreteras nacionales.

8.2.2 Sector salud

El Ministerio de Salud y Protección Social realizó la postulación al Fondo de 13 IPS para ser intervenidas en el departamento de Atlántico, y posteriormente, en febrero de 2012, realizó la postulación hasta completar 233 IPS para ser intervenidas en el todo del país. Una vez realizado el proceso interno de priorización, estas necesidades fueron postuladas ante el Consejo Directivo del Fondo que seleccionó las entidades a ser intervenidas.

Seleccionadas las postulaciones por el Consejo Directivo, el Fondo inició la fase de estructuración de los proyectos con el fin de ejecutar las obras de construcción, reconstrucción y dotación de las IPS afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, de acuerdo con las directrices establecidas por su Consejo Directivo.

El Fondo Adaptación a la fecha ha terminado tres IPS en los municipios Campo de la Cruz, Luruaco, Manatí del departamento del Atlántico, beneficiando a más de 18.712 colombianos con una inversión de \$3.396 millones.

En 2015 se estima entregar seis IPS con dotación, de las cuales se entregarán tres IPS en Atlántico (1 Barranquilla, 2 Santa Lucía); una IPS en Boyacá (Corrales) y dos IPS en Cauca (Guapi, López de Micay), con una inversión superior a los \$58 mm.

Adicionalmente, se tiene programado entregar una obra de mitigación del riesgo en la ciudad de Ibagué (Tolima) y la dotación de una IPS en el municipio de Lorica (Córdoba).

Actualmente, el Fondo Adaptación adelanta la construcción de 16 nuevas IPS en los siguientes municipios:

- 1 IPS en Atlántico (Barranquilla)
- 2 IPS en Boyacá (Corrales, Villa de Leyva)
- 2 IPS en Cauca (Guapi, López de Micay)
- 11 IPS en Nariño (Barbacoas, El Charco, El Peñol, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Tumaco).

Estas intervenciones tienen una inversión por \$138.611 millones y beneficiarán a más de 634.000 colombianos.

8.2.3 Proyectos de acueducto, alcantarillado y agua potable

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentó al Fondo Adaptación el listado definitivo de necesidades de inversión, donde relacionan los alcances de los proyectos para rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura afectada por el

fenómeno de La Niña 2010-2011. Estos proyectos cuentan con previa priorización por parte del Viceministerio de Agua y Saneamiento y con la revisión de los documentos entregados por las diferentes entidades territoriales, mediante los Planes Departamentales de Agua, como actas de Clopad, Crepad y el informe técnico de afectaciones con su respectivo registro fotográfico.

El Fondo realizó la visita de verificación en campo, en la que encontró que existían varias afectaciones reportadas con recursos limitados. Con el ánimo de poder ejecutar una fase funcional de los proyectos, fue necesario que los municipios priorizaran las obras objeto de intervención, por este motivo, actualmente el sector desarrolla intervenciones en 157 municipios.

El Fondo Adaptación ha terminado 12 acueductos y 13 alcantarillados en los departamentos de Risaralda y Atlántico beneficiando a más de 692.842 colombianos con una inversión de \$71.783 millones.

En el sur de Atlántico con la entrega de 11 acueductos y 13 alcantarillados, se amplió de 70% a 98% la cobertura de agua potable y en alcantarillado del 20% al 98%. Es decir que no solo se reconstruyó, sino que se amplió de manera considerable la infraestructura pública que tenía el Estado en la región Caribe.

Con la entrega de las obras de rehabilitación y prevención del canal Nuevo Libaré ubicado en la vía Pereira-la Florida, se benefició con el servicio de agua potable a 700 mil habitantes de Pereira y Dosquebradas. Además, se realizaron obras de mitigación de riesgos, reforzando las estructuras con muros de contención anclados. Adicionalmente, en este proyecto se invirtieron \$6.984 millones, con los que se ejecutaron obras de rehabilitación, limpieza e impermeabilización del canal. Vale la pena anotar que la intervención se realizó en horas de la noche sin interrumpir el suministro de agua.

Adicionalmente, 14 acueductos y 26 alcantarillados se encuentran en obra en los departamentos de Atlántico, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Santander, Valle del Cauca y Quindío, beneficiando 4 millones de colombianos con una inversión \$193.528 millones.

En 2015 se entregarán 7 acueductos y 11 alcantarillados en 7 departamentos que beneficiarán a más de 300 mil colombianos con una inversión de \$46.583 millones.

8.2.4 Proyectos de recuperación y protección del medio ambiente

El fenómeno de La Niña 2010-2011 ocasionó un aumento de las precipitaciones a niveles históricos. Como consecuencia, se reportaron 3,2 millones de personas damnificadas, 1.016 desaparecidas y 1.374 muertes; 552 mil viviendas afectadas, 1.233 inundaciones, 778 deslizamientos, 174 vendavales, 24 avalanchas, 10 eventos de especial intensidad de tormentas eléctricas, granizadas y tornados, y cerca de 3,5 millones de hectáreas inundadas. El total valorado en daños sufridos en dicha temporada ascendió a la suma de \$11,2 billones.

Los ecosistemas estratégicos dentro de sus funciones naturales regulan y purifican el agua, generan recursos alimenticios como la pesca, y almacenan gases de efecto invernadero, entre algunos de los muchos servicios que nos prestan. Históricamente se han generado alteraciones a los ecosistemas cambiando el uso del suelo, modificando su cobertura vegetal, rellenando zonas húmedas que amortiguan inundaciones, cambiando el curso normal de los ríos, deforestando laderas, con lo cual aumenta la erosión y la sedimentación de los ríos, produciendo, entre otros eventos, deslizamientos, avalanchas, inundaciones y remociones en masa. Si a eso sumamos la construcción de asentamientos humanos y el desarrollo de actividades productivas en zonas que pueden representar una amenaza, aumentamos la vulnerabilidad de los ecosistemas y de nuestras comunidades poniéndonos en condición de riesgo.

El fenómeno de La Niña 2010-2011 hizo palpable la necesidad de fortalecer las capacidades de las comunidades y los ecosistemas para absorber con mínimos traumatismos los efectos de los fenómenos climáticos y para recuperarse de los impactos negativos que esos efectos puedan causar. Ecosistemas tan estratégicos como los páramos y los humedales deben ser conocidos a fondo, identificados, conservados y gestionados para el bienestar de todos los colombianos. Para esto, el Fondo Adaptación y el MADS destinaron recursos para el proyecto *Insumos para la delimitación de ecosistemas estratégicos: Páramos y Humedales*. Los productos que genere este proyecto servirán para dicha delimitación y posterior gestión de ordenamiento ambien-

tal del territorio (mediante el POT y los Pomca), y se convertirán en herramientas claves que nos prepararán mejor ante la ocurrencia de futuros fenómenos climáticos.

Por esta razón, el Fondo Adaptación está realizando la actualización de 28, y la formulación de 32 planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (Pomca). Adicionalmente, se están elaborando los insumos técnicos para la delimitación de páramos y humedales.

Por último, se está fortaleciendo la red de alertas tempranas de origen hidrometeorológico como componente técnico de apoyo al sistema de gestión de riesgo en Colombia.

8.2.5 Sector de educación

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) postuló al Fondo Adaptación un listado de sedes educativas que hubieran sido afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011. Esta afectación fue informada por las secretarías de educación a nivel nacional, consolidadas por el MEN y validadas por el mismo, por medio de tres operadores: Fonade, OIM y OEI.

El presupuesto definido para el sector de Educación fue de \$666.700 millones, a este valor se le adicionaron los aportes realizados por el Gobierno de Francia por un monto de \$1.262 millones y de la Gobernación del Atlántico por \$165 millones, para un valor total de \$668.127 millones para inversión en el sector de educación.

El Fondo desarrolló, mediante contrato, la postulación del Ministerio y definió la estrategia de reconstrucción del sector educativo denominada DICE (Deportes, Infancia, Cultura y Educación), con el fin de que las sedes reconstruidas por el Fondo sean abiertas a la comunidad y tengan como eje la sede educativa, y se articulen a ella los sectores de infancia, cultura y deporte.

El Fondo Adaptación ha terminado 15 sedes educativas en 10 municipios beneficiando a 2.993 estudiantes. El valor de la inversión asciende a \$18.820 millones (Cuadro 8.2).

Cuadro 8.2 Sedes educativas terminadas
(COP)

Departamento	Municipio	Valor Proyecto	Cantidades Sedes	Total Matrícula
Atlántico	Santa Lucía	\$ 2.697.819.398	2	1.267
	Suan	\$ 526.644.896	1	30
	Lorica	\$ 2.905.806.361	1	514
Córdoba	Momil	\$ 1.500.944.786	1	147
	San Bernardo del Viento	\$ 3.288.044.719	2	275
Cundinamarca	Soacha	\$ 1.762.277.720	1	185
Nariño	Funes	\$ 161.912.490	1	9
	San Lorenzo	\$ 1.759.320.344	3	203
Sucre	Majagual	\$ 3.117.955.576	2	255
	San Benito Abad	\$ 1.100.000.000	1	108
Total General		\$ 18.820.726.290	15	2.993

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, se encuentran en construcción 109 sedes educativas en 69 municipios. Con estos proyectos se espera beneficiar a más de 26.600 estudiantes, y contarán con una inversión de \$202 mm (Cuadro 8.3).

Cuadro 8.3. Sedes educativas en construcción
(COP)

Departamento	Valor Diseño Obra	Cantidad Sedes	Matrícula
Atlántico	\$ 24.357.970.755	8	4.310
Bolívar	\$ 32.607.206.770	14	4.361
Cauca	\$ 3.247.117.180	5	292
Córdoba	\$ 45.715.774.979	12	7.108
Cundinamarca	\$ 7.183.752.217	21	646
Huila	\$ 9.935.360.387	11	893
La Guajira	\$ 2.820.798.841	3	164
Magdalena	\$ 33.953.595.727	8	4.277
Nariño	\$ 10.796.576.428	8	1.336
Santander	\$ 5.045.745.012	8	507
Sucre	\$ 25.953.181.596	11	2.709
Total General		109	26.603

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De igual manera, 166 sedes educativas están en proceso de diseño en 88 municipios. Se espera que estos proyectos beneficien a más de 23.291 estudiantes con una inversión de \$217 mm (Cuadro 8.4).

Cuadro 8.4. Diseño de sedes educativas
(COP)

Departamento	Valor Total	Cantidades Sedes	Matrícula
Antioquia	\$ 28.888.832.148	26	4.337
Bolívar	\$ 45.404.954.312	17	4.417
Caldas	\$ 4.382.995.315	6	574
Cauca	\$ 4.013.682.798	4	414
Cesar	\$ 8.287.723.443	6	1.110
Chocó	\$ 31.545.559.285	20	2.042
Córdoba	\$ 15.997.877.426	14	1.892
Cundinamarca	\$ 2.545.883.450	13	19
La Guajira	\$ 951.879.931	2	70
Magdalena	\$ 37.360.115.243	20	4.309
Nariño	\$ 1.096.492.253	3	127
Norte de Santander	\$ 16.978.514.654	8	1.742
Santander	\$ 556.858.951	2	60
Sucre	\$ 14.324.228.376	14	1.460
Valle Del Cauca	\$ 5.142.794.762	11	538
Total General	\$ 217.478.392.347	166	23.291

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8.2.6 Reactivación económica

El sector reactivación económica tiene cinco postulaciones con las siguientes asignaciones de recursos:

- Oportunidades rurales: \$4.969 millones
- Alianzas productivas: \$12.131 millones

- Adaptación al cambio climático: \$30.000 millones
- Distritos de riego: \$338.372 millones
- Reactivar: \$92.529 millones

Los proyectos de oportunidades rurales, y de alianzas productivas atendieron directamente a los afectados en el corto plazo; el proyecto de cambio climático busca gestionar el conocimiento con carácter preventivo para futuras olas invernales; en el caso del proyecto de distritos de riego se requieren estudios de factibilidad antes de definir obras civiles y; Reactivar que busca generar ingresos permanentes a parte del sector agricultor que se vio afectado en el fenómeno de La Niña 2010-2011.

A continuación se relaciona la gestión realizada por el Fondo Adaptación en el sector de reactivación económica:

- Se apoyaron 253 oportunidades rurales, beneficiando a 6.994 productores de los cuales 2.566 eran afectados por la ola invernal 2010-2011. En 24 departamentos y 153 municipios.
- Recursos Invertidos por el Fondo: \$4.968 millones.
- Actualmente hay 67 proyectos en ejecución.
- Inversión a la fecha por proyectos Reactivar: \$34.954 millones.
- Departamentos con inversión: Antioquia, Atlántico, Magdalena, Norte de Santander, Córdoba, Huila, Tolima, Cundinamarca, Boyacá.

8.2.7 Proyecto Gramalote

Un deslizamiento ocurrido como consecuencia del fenómeno de La Niña 2010-2011 los días 16 y 17 de diciembre de 2010 destruyó el casco urbano del municipio de Gramalote, por esta razón se incluyó su reasentamiento como uno de los proyectos prioritarios dentro del Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia.

La Mesa de Trabajo para el Reasentamiento de Gramalote, integrada por la Alcaldía de Gramalote, la Gobernación de Norte de Santander, el Concejo Municipal de Gramalote, la Parroquia de Gramalote, la Personería Municipal de Gramalote y el Fondo

Adaptación, a la que posteriormente se sumaron un representante de la comunidad, el representante de las juntas de acción comunal y la Veeduría municipal, revisó el estudio de prefactibilidad del proyecto y concluyó que era necesario culminar los estudios geológicos que se habían adelantado tanto para los sectores de Pomarroso y Miraflores.

Para desarrollar el componente de estabilidad del terreno, el Fondo Adaptación contrató las primeras perforaciones y ensayos de los suelos, insumos necesarios para la elaboración de los mapas de amenaza por deslizamiento a escala 1:5.000 por parte del Servicio Geológico Colombiano.

De igual modo, el Fondo suscribió un contrato con la Sociedad Colombiana de Geotecnia (SCG) para complementar, y profundizar los estudios realizados por el Servicio Geológico Colombiano en materia de análisis geotécnico, que dio como resultado el informe de viabilidad técnico-económica acerca de la mitigación de riesgos geológicos en las zonas de estudio.

En este sentido se suscribió el convenio de cooperación No. 088 del 26 de septiembre de 2012 con Conservation International Foundation, con el objeto de realizar un estudio regional para la identificación de las áreas estratégicas para la provisión de servicios ecosistémicos relacionados con agua, carbono y turismo y su incidencia en la selección del sitio de reubicación del casco urbano bajo escenarios actuales y futuros de cambio climático.

A continuación se desarrollan los hitos más importantes en la ejecución del macroproyecto de Gramalote:

- Firma del convenio con la gobernación de Norte de Santander para la construcción de la PTAR y PTAP y la vía de acceso al municipio de Gramalote por un valor de \$71.930 millones.
- Inventario de predios del antiguo casco urbano.
- Elaboración de diseños urbanos del nuevo casco urbano.
- Suscripción de Contrato con el Consorcio Munguá conformado por las firmas Gisaico S.A., Construcciones Civiles S.A. y Arquitectura y Concreto S.A.S., quienes

construirán la plaza principal, el centro administrativo municipal, la plaza de mercado, las calles y andenes, la red de acueducto y alcantarillado, además de la conformación de los lotes para la construcción de las viviendas y equipamientos públicos del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote por un valor de \$ 73.394 millones.

- Entre el 13 de mayo y el 13 de julio: Fase de preconstrucción.
- 14 de julio: Inicio de las obras.
- Interventoría de las obras de urbanismo Fase I y equipamientos.
- 11 de mayo: suscripción contrato de interventoría con la firma Restrepo Uribe.
- 13 de mayo: firma de acta de inicio.
- Implementación del Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano del municipio de Gramalote.
- 100% de los Predios adquiridos donde se construirá el nuevo casco urbano del municipio de Gramalote.

8.2.8 Canal del Dique

El macroproyecto Canal del Dique nace a finales de 2011 como respuesta del Gobierno nacional, a la necesidad de impedir que se repitiera un desastre como el ocurrido luego del último rompimiento del dique el 30 de noviembre de 2010.

En ese sentido, Cormagdalena, en el marco de la resolución del Ministerio de Ambiente No. 2749 de diciembre de 2010, postuló ante el Fondo Adaptación el proyecto Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique, con el objeto de mitigar los efectos generados por la ola invernal 2010-2011 en el área de influencia del Canal del Dique; proyecto que fue seleccionado para su estructuración por el Consejo Directivo del Fondo.

Durante el segundo semestre de 2012 y el primer semestre del 2013 se contrató la estructuración de los términos técnicos del plan de manejo hidrosedimentológico del Canal del Dique, incluyendo los componentes de mitigación de riesgo y adaptación

al cambio climático. Se realizó la convocatoria pública internacional y se seleccionó el consultor (Consortio Dique).

En agosto de 2013, se firmó el acta de inicio del contrato de consultoría, con un plazo de 49 meses y una inversión de \$53 mm, para atender los siguientes objetivos:

- Regulación de caudales para el control de inundaciones, ingreso de sedimentos y recuperación ambiental.
- Control de niveles del agua en el canal, control de la intrusión de la cuña salina.
- Mejoramiento de las conexiones ciénaga-ciénaga y ciénagas-Canal del Dique.
- Mantenimiento de las condiciones de los accesos al agua del Canal del Dique para riego, abastecimiento de agua potable y otros servicios en el área.
- Mejoramiento de condiciones sociales de las poblaciones ribereñas del Canal del Dique.
- Restauración ecosistemas PNNCR y San Bernardo y SFF Corchal Mono Hernández
- Restauración de rondas de ciénagas, caños y Canal del Dique.
- Aseguramiento del recurso hídrico del Canal para agua potable, riego, ganadería, pesca y otros servicios.
- Navegación fluvial.

Para el desarrollo del proyecto, el consultor Consortio Dique tuvo en cuenta los estudios previos de la APP del río Magdalena. Del mismo modo, el proceso de socialización del proyecto se viene adelantando desde 2014 con Cormagdalena, Ministerio de Transporte, DNP, Ecopetrol y la ANDI, en lo relacionado con navegación fluvial; estructuración del primer proyecto de restauración ambiental a gran escala (5.000 km² de ecosistemas continentales y marinos).

Desarrollo e implementación de un modelo hidrosedimentológico (simulador) con tecnología de punta, útil para la toma de decisiones de inversión (infraestructura regional y nacional, mitigación del riesgo, restauración ambiental, desarrollo económico y social, entre otros.); y el plan de inversión de obras de mitigación del riesgo de inundación y restauración ambiental en tres departamentos (Atlántico, Bolívar y Sucre) por más de \$100 mm, y apoyo a los planes de ordenamiento locales.

8.2.9 Jarillón de Cali

El macroproyecto Jarillón de Cali nace en 2012 como respuesta a las inundaciones generadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011. Para esto, la Gobernación del Valle del Cauca en 2012, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) postularon ante el Fondo Adaptación el proyecto Plan Jarillón Río Cauca y Obras Complementarias en el municipio de Santiago de Cali (PJAOC), hoy Plan Jarillón de Cali. Este proyecto se planteó con el propósito de reducir el riesgo de inundación por el desbordamiento del río Cauca y sus tributarios en la zona del Jarillón de Aguablanca. El 2 de febrero de 2012 el Consejo Directivo del Fondo seleccionó la postulación No. 457 del proyecto PJAOC sujeto a cofinanciación regional y local.

En agosto de 2012 se inició el proceso de conceptualización del proyecto, bajo la coordinación del municipio de Santiago de Cali en representación de la Región y el Fondo Adaptación en representación del Gobierno nacional, con la celebración del Convenio Marco de Cooperación No. 076 de 2012.

Para establecer las medidas de reducción de riesgos, y definir el plan de acción para realizar dichas medidas, se adelantó de septiembre de 2012 a marzo de 2013 en el marco de la cooperación entre el Fondo Adaptación y el gobierno de Holanda el estudio *Diagnosis of and recommendations for the Agua Blanca Dike*, City of Santiago de Cali, Colombia, el cual fue realizado por las firmas Royal Haskoning y Corporación Observatorio Sismológico del Suroccidente. El estudio estableció que se inundarían 3.730 hectáreas del oriente del municipio por desbordamiento del río Cauca para un periodo de retorno de 500 años y por posibles fallas en los jarillones de protección. Estas inundaciones ocasionarían pérdidas aproximadas de \$7,2 billones, dado que se afectarían aproximadamente 900.000 habitantes. También, el estudio concluyó que el sistema de drenaje oriental de la ciudad no tiene la capacidad suficiente y que para un período de retorno de 50 años se presentarían desbordamientos que podrían generar inundaciones de 316,8 hectáreas del oriente de la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio recomendó como medidas de mitigación del riesgo ejecutar obras para realzar y reforzar los jarillones del río Cauca y Cali y del Canal Interceptor Sur para inundaciones de un periodo de retorno de 500 años para el río Cauca y de 100 para los otros; realizar obras para aumentar la capacidad

hidráulica del sistema de drenaje oriental de la ciudad para un periodo de retorno de 50 años; reasentar la población ubicada en la berma húmeda de los jarillones y en la lagunas de El Pondaje y Charco Azul y que se encuentra en alto riesgo no mitigable; y reducir la vulnerabilidad ante inundaciones de la PTAR de Cañaveralejo, PTAP de Puerto Mallarino y estación de bombeo Paso del Comercio.

Los avances del macroproyecto a la fecha son los siguientes:

- Avance de las obras de estación de bombeo: 11,8%.
- Avance de las obras de la laguna el pondaje: 44%.
- Entrega de 1.443 viviendas reasentando a 1.443 familias.
- Firma del convenio marco 001 el 9 de abril de 2015 entre la alcaldía de Cali, CVC, Emcali y Fondo Adaptación con el objetivo de articular las acciones definidas en el plan de intervención, para la reducción del riesgo por inundación en la zona oriental de la ciudad de Santiago de Cali (Distrito de Aguablanca), en el marco del proyecto Jarillón de Cali y establecer el compromiso de garantía del aporte de los recursos de las entidades intervinientes.
- En desarrollo del convenio marco se han firmado dos convenios derivados:
 - Convenio 005 del 24 de junio, suscrito entre el Fondo Adaptación y CVC.
 - Convenio 006 del 24 de junio, suscrito entre el Fondo Adaptación y el municipio de Santiago de Cali.
- Adicionalmente, las entidades vinculadas realizaron los trámites respectivos para garantizar recursos de vigencias futuras.

8.2.10 Macroproyecto La Mojana

La región de La Mojana es uno de los deltas hídricos más complejos de Latinoamérica después del Paraná. En particular, recoge las afluencias de tres de los ríos más importantes del país como son el río Cauca, San Jorge y Magdalena (Brazo de Loba). Otros ríos con gran aporte a la región son el río Nechi y el río Caribona.

El proyecto Intervención integral para la reducción del riesgo de inundaciones en la región de La Mojana, resulta de la postulación No. 165 Manejo del recurso hídrico, presentada por el DNP ante el Consejo Directivo del Fondo Adaptación el 28 junio de 2012, en el marco del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de La Mojana.

El proyecto tiene como objetivo desarrollar intervenciones estructurales y no estructurales que conduzcan a una mejor adaptación a las condiciones ambientales e hidrográficas, y a las características sociales y económicas de la región. Se busca beneficiar a los cerca de 400.000 habitantes de los 11 municipios del núcleo de La Mojana, fuertemente afectados por las inundaciones durante el fenómeno de La Niña 2010-2011. El núcleo comprende los municipios de Ayapel (Córdoba), Nechí (Antioquia), Majagual, Sucre, San Benito Abad, Guaranda, Caimito y San Marcos (Sucre) y Magangué, Achí y San Jacinto del Cauca (Bolívar).

A continuación se relaciona los principales avances realizados por el Fondo Adaptación a la fecha:

- Se cuenta con el modelo digital de terreno de 1.100 hectáreas, con actualización de la red geodésica existente en la región, cartografía temática y de detalle con niveles de precisión planimetría y altimétrica de 10 cm, y fotografía área con pixel de 20 cm para 11 municipios de la región de La Mojana.
- Construcción de una herramienta para realizar la modelación hidrodinámica bidimensional que permite obtener escenarios de inundación ante diferentes fenómenos hidrometeorológicos.
- Caracterización geotécnica de las principales obras de infraestructura hidráulica incluyendo el dique marginal del río Cauca y el Sehebe.
- Diagnóstico técnico y jurídico de los 85.000 predios de la región, así como la actualización de las zonas socioeconómicas homogéneas.
- Un diagnóstico de los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental de la región.

8.3 Riesgos y desafíos enfrentados

El principal desafío del Fondo Adaptación es lograr entregar todas las obras adaptadas al cambio climático de acuerdo con los cronogramas que se tienen previstos entre 2015, 2016, 2017 y 2018 de conformidad con la programación de los recursos establecida en el Conpes 3776 de 2013 y lograr atender a toda la población damnificada por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

El desafío más importante, es lograr ejecutar proyectos integrales de gran impacto en materia de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y a la variabilidad climática, que a su vez generen conocimiento sobre las condiciones de riesgo del país, fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, que permitan anticiparse a la materialización del riesgo para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado y contribuir, mediante la ejecución de proyectos, a fortalecer las políticas públicas en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, tanto a escala nacional y territorial, como en el ámbito sectorial.

9. Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)

9.1 Visión de largo plazo

Coljuegos espera ser reconocida por su modelo de gestión, que transforme la industria de juegos de suerte y azar nacional y territorial, en un sector responsable, transparente y sólido, producto de operar con estándares de clase mundial, y de esta forma lograr aumentar la confianza de los consumidores de juegos de suerte y azar (JSA) y de la sociedad, de la mano de la generación de mayores recursos para el financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior implica la estructuración y consolidación de un portafolio de juegos, la reducción de la operación ilegal y el establecimiento de estándares a los operadores de JSA. Objetivos que se soportan en una institución sólida en sus procesos y orientada a la atención de sus clientes.

9.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

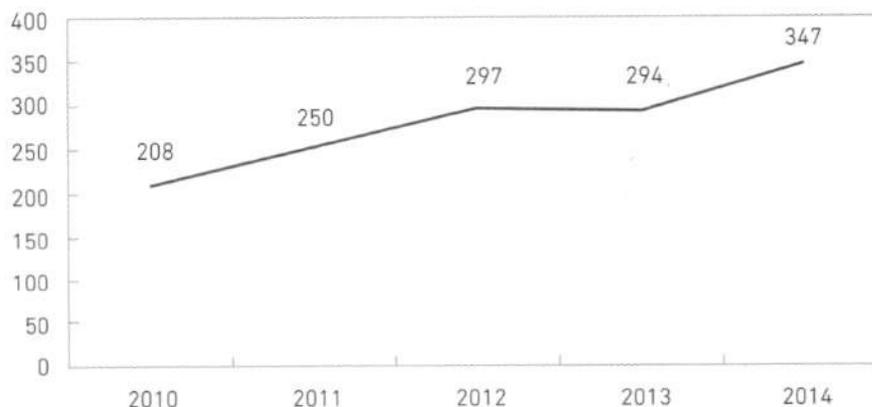
A continuación se presentan los principales logros obtenidos por Coljuegos en relación con: (i) recaudo de derechos de explotación; (ii) control a la operación ilegal; (iii) conexión en línea; (iv) juego on-line y (v) otros resultados.

9.2.1 Recaudo de derechos de explotación⁶⁴

El recaudo por derechos de explotación de la Entidad ha aumentado en un 67% entre 2010 y 2014, pasando de \$208 mm en a \$347 mm en 2014 como se observa en el Gráfico 91, y entre 2013 y 2014 la variación fue de 18%.

En lo corrido de 2015 se evidencia un aumento del 2% en el recaudo por derechos de explotación con respecto al acumulado de mayo de 2014 (Gráfico 9.1). Este incremento se explica básicamente por un aumento del 14% en los juegos localizados (casinos y bingos). Los juegos que presentan una reducción (16%) en su recaudo son los juegos novedosos, originado fundamentalmente por el menores ingresos por derechos de explotación del Baloto.

■ Gráfico 9.1. Histórico de ingresos
(Miles de millones COP)



Fuente: Coljuegos.

⁶⁴ Los derechos de explotación generados por las diferentes autorizaciones dadas por Coljuegos están compuestos por: (i) un porcentaje de las ventas brutas, para el caso de los juegos novedosos; (ii) la aplicación de tarifas para las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos, que operan por medio de los juegos localizados (casinos y bingos); (iii) un porcentaje del valor total del plan de premios para el caso de los juegos promocionales; (iv) un porcentaje sobre el valor de las ventas para las rifas; (v) las liquidaciones de aforo impuestas y los intereses moratorios generados por los operadores de juego por el no pago de los derechos de explotación; (vi) los premios caducos, que son aquellos no reclamados por los ganadores transcurrido un año luego del sorteo y (vii) los rendimientos financieros generados por las subcuentas de derechos de explotación que son administradas por una entidad fiduciaria, en los juegos novedosos.

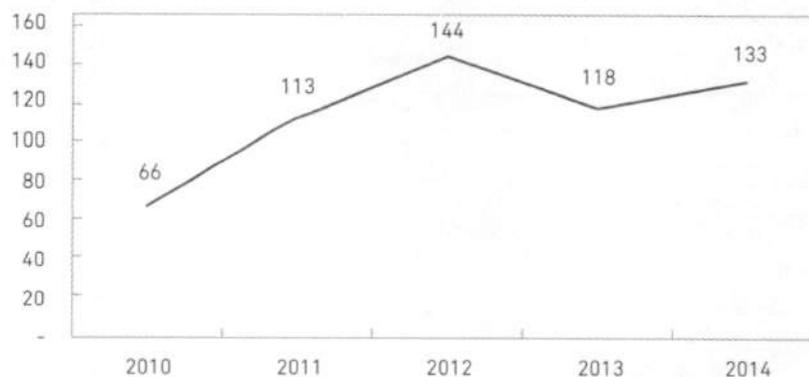
9.2.1.1. Evolución de los ingresos por juegos novedosos

Los juegos novedosos se entienden como cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes y de las apuestas permanentes. Actualmente, bajo esta modalidad operan en Colombia la Loto en Línea (Baloto), Superastro y las Deportivas.

Entre 2013 y 2014 se presentó un crecimiento de 12% en los ingresos (Gráfico 9.2), comportamiento explicado principalmente por el buen comportamiento del Juego Baloto; en este juego, los ingresos dependen fundamentalmente del premio acumulado (entre mayor es el premio mayores son las ventas que tiene el juego). Durante 2013, el mayor acumulado fue de \$50.000 millones, mientras que para 2014 el mayor acumulado alcanzó \$62.000 millones.

■ **Gráfico 9.2.** Recaudo juegos novedosos 2010-2014

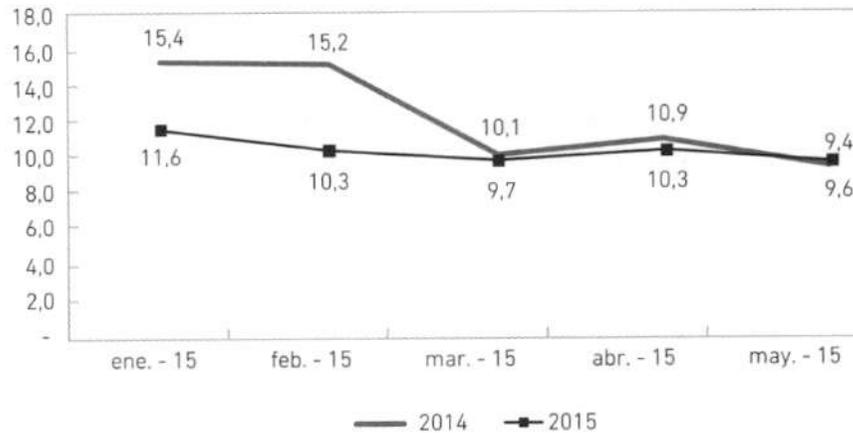
(Miles de millones COP)



Fuente: Coljuegos.

En el Gráfico 9.3 se observa una reducción equivalente a 16% en los ingresos de juegos novedosos respecto de los recaudos realizados en el periodo enero a mayo, para los años 2014 y 2015. Como se puede observar durante los dos primeros meses el recaudo ha sido inferior debido al comportamiento en el premio acumulado de Baloto. Durante el periodo de diciembre de 2013 a enero de 2014 el premio se acumuló desde \$40.000 millones llegando a \$62.000 millones, para el periodo de diciembre de 2014 a enero de 2015 el premio estuvo entre \$5.500 millones y \$15.000 millones.

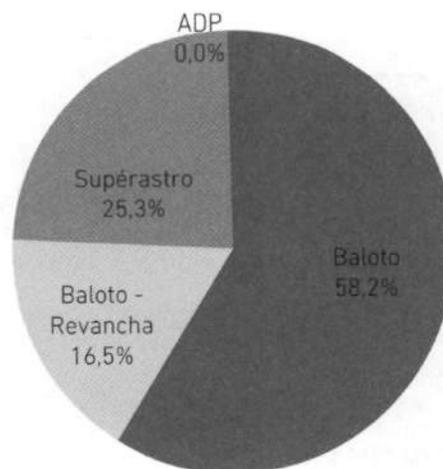
Gráfico 9.3. Recaudo juegos novedosos enero-mayo de 2015
(Miles de millones COP)



Fuente: Coljuegos.

La participación de cada juego novedoso en el recaudo total de 2014 se presenta en el Gráfico 9.4. Al respecto es importante señalar que la operación de apuestas deportivas paramutuales (las Deportivas) inició su ejecución en el último bimestre de 2014, razón por la cual su participación en el total del recaudo fue de 0,03%.

Gráfico 9.4. Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso



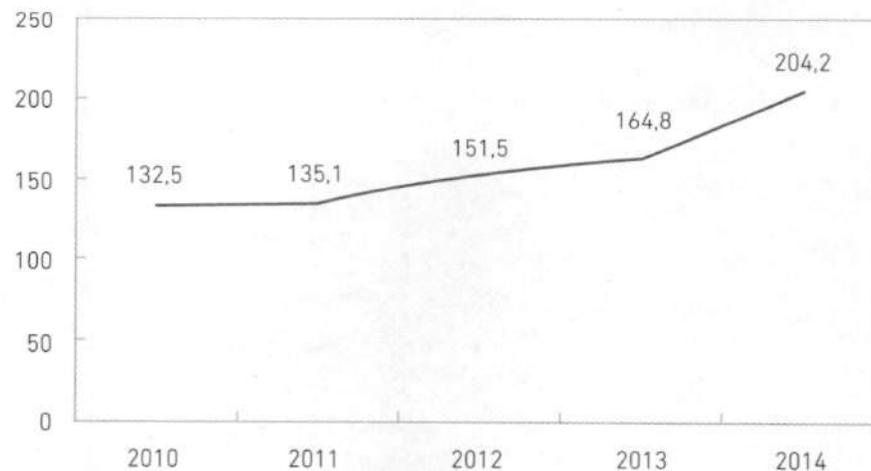
Fuente: Coljuegos.

El juego de apuestas deportivas paramutuales (ADP) consiste en pronosticar el resultado de un número determinado de eventos deportivos reales seleccionados por el operador. La apuesta se hace en un tarjetón que luego debe ser registrado en un terminal electrónico ubicado en los puntos de venta autorizados, o directamente en un terminal electrónico o dispositivo con acceso a internet. El contrato de concesión de este juego fue suscrito en el mes de junio de 2014, y superada la etapa preoperativa inició ventas a partir del mes de noviembre de 2014.

9.2.1.2 Evolución de los ingresos por juegos localizados

Los juegos localizados se componen de la operación de casinos donde se operan máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos en establecimientos de comercio, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar. Los ingresos por este rubro tuvieron un incremento de 14% entre 2013 y 2014 (Gráfico 9.5).

■ **Gráfico 9.5.** Recaudo juegos localizados
(Miles de millones COP)

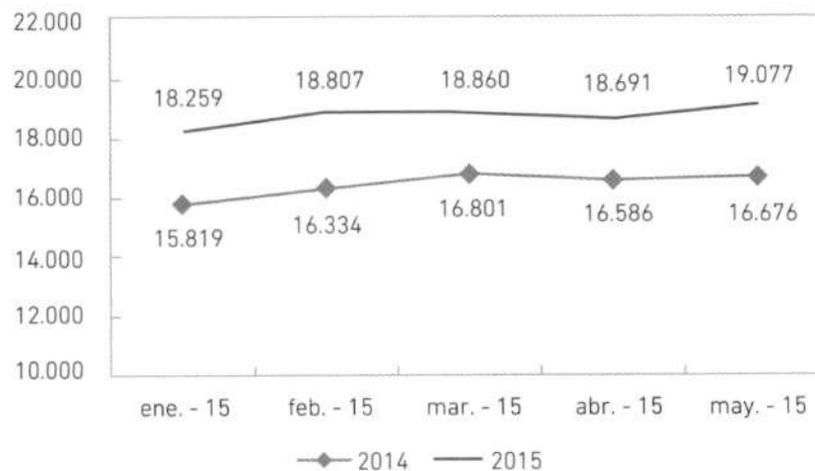


Fuente: Coljuegos.

En lo corrido del año los ingresos por juegos localizados han tenido un incremento del orden de 23% (Gráfico 9.6) explicado en buena medida por el incremento en

el inventario de los implementos de juegos de suerte y azar que operan en estos establecimientos (la tarifa que se cobra depende actualmente del número y tipo de elementos que operan por contrato).

Gráfico 9.6. Recaudo juegos localizados (enero-mayo de 2015)
(Millones COP)



Fuente: Coljuegos.

Al cierre de 2014 se presentó un aumento en el número de contratos vigentes, frente al cierre de 2013, equivalente a 6%. Con relación al número de elementos de JSA autorizados por los contratos, se observa que hubo un incremento de 12%, para el periodo 2013-2014 (Cuadro 9.1). El aumento en el número de elementos se explica en parte por los esfuerzos de Coljuegos para combatir la operación ilegal de este tipo de juegos.

Cuadro 9.1. Inventario Juegos Localizados

Concepto	2012	2013	2014	2015 Mayo
Nº. Contratos	321	366	389	388
Nº. Locales	2.435	2.753	3.079	3.025
Nº. Máquinas	64.405	74.773	83.915	83.739
Nº. Juegos de Casino	540	510	553	577
Nº. Sillas de Bingo	19.608	21.398	23.777	24.079
Nº. Contratos con Garantía	272	363	389	388

Fuente: Coljuegos.

Para 2015 se observa una estabilización tanto en el número de contratos como en el número de elementos de JSA localizados.

9.2.2 Control de operación ilegal

La operación ilegal de juegos de suerte y azar implica que existe una oferta en el sector que no realiza aportes al sector de la salud. Durante 2014 se retiraron 4.579 elementos⁶⁵ que representan una variación de 6% frente a los resultados obtenidos en 2013 (Cuadro 9.2). Con corte a 17 de junio de 2015 se han retirado 1.343 elementos de juego de suerte y azar, que corresponden al 118% de la meta propuesta para el primer semestre del año, igualmente se ha destruido el 70% de los elementos retirados en los últimos 3 años por Coljuegos.

Cuadro 9.2. Elementos Retirados en Control a las operaciones Ilegales

Elemento de Juego	2013	2014
MET	2275	2503
Sillas de bingo	2014	2061
Mesas de Póker	11	12
Ruletas	9	3
Total	4309	4579

Fuente: Coljuegos.

Los resultados de 2015 son el producto de la realización de operativos en 267 establecimientos a nivel nacional, de los cuales en 231, que corresponden al 87%, se ha logrado el retiro de elementos de juegos de suerte y azar.

9.2.3 Conexión en línea

En materia de conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), Coljuegos fijó, mediante Resolución 1400 de 2014, el cronograma progresivo de conexión y los estándares y requerimientos técnicos para la conexión en línea, conecti-

⁶⁵ Elementos de Juego: máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos (Sillas).

vidad que tiene como propósito principal identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos, como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración.

La expedición de esta resolución estuvo precedida de la realización de estudios en torno a los operadores de MET, el análisis del parque de las MET autorizadas, así como el desarrollo de ejercicios de socialización, sesiones de estudio y consideración sobre los alcances del proyecto con los operadores.

De igual manera, en 2014 se cumplió parte del cronograma establecido en la Resolución 1400 de 2014 en lo referente al reporte de los operadores de las MET a conectar y se realizaron las primeras pruebas de transmisión de información, en las que participaron cerca del 90% de los operadores obligados a estas pruebas. En lo corrido de 2015 se ha continuado con la ejecución del proyecto de conexión en línea cumpliendo con la segunda fase de pruebas de transmisión, en la que cumplieron cerca del 92% de los operadores programados. Teniendo en cuenta la solicitud de los operadores y proveedores de software de modificación del cronograma y la necesidad de Coljuegos de realizar pruebas adicionales en el sistema y la infraestructura, se modificó el cronograma inicial para incorporar la realización de pruebas técnicas integrales con los operadores.

6.2.4 Juego on-line

Durante 2014 y parte del primer semestre de 2015, Coljuegos, mediante una investigación de diferentes mercados donde se opera este tipo de juego, identificó las siguientes condiciones necesarias para hacer atractiva y sostenible la operación de este tipo de juegos en el país:

- *Un marco reglamentario adecuado*, con impuestos y bases impositivas que incentiven a los interesados a vincularse y no operar de manera ilegal en los mercados o jurisdicciones. Esto en la práctica se logra estableciendo bases que le permitan al operador competir en condiciones que le permitan al juego crecer, teniendo en cuenta el nivel de pago de premios a jugadores que puedan ofrecer, la elasticidad del jugador (a mayores premios pagados, mayores apuesta) y que den como resultado mercado más grande que genere más ingresos por derechos de explotación.

- *Requerimientos tecnológicos que garanticen la integridad de la información y la transparencia de los juegos para los usuarios (jugadores) y para quien los vigila.*
- *Medidas que estén orientadas a proteger la integridad de los jugadores que garanticen prácticas de juego responsable en cada una de las modalidades de juego existentes.*

9.2.5 Otros resultados

- *Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (Siplaft).* A 31 de diciembre de 2014, el 94% de los operadores adoptó los criterios y parámetros mínimos para la implementación y funcionamiento del Siplaft en cumplimiento a las disposiciones de la Resolución 260 de 2013.
- *Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.* Durante 2014 se realizó el proceso de calificación a los operadores de lotería correspondiente a los períodos 2012 y 2013. Igualmente se calificó para el período 2013 a los operadores del juego de apuestas permanentes.
- Se continuaron los desarrollos en los aplicativos de la entidad, permitiendo así la entrada a producción de diferentes funcionalidades de estos. Se destacan entre estos Siito que permitirá recibir desde la página web de Coljuegos las solicitudes de los trámites de los operadores correspondientes a la autorización y novedades de juegos de suerte y azar localizados; Siicol, sistema que consolida la información misional y de apoyo de la entidad; y SCLM (Sistema de Conexión en Línea MET) que permite la recepción diaria de la información financiera y de eventos significativos básicos generados en línea y tiempo real desde las MET autorizadas.

9.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Para Coljuegos los principales retos y desafíos son: la finalización de la implementación del Sistema de Conexión en Línea para MET, la reducción de la operación ilegal y la reglamentación del juego *on-line* en Colombia.

En materia de conexión en línea, Coljuegos pretende introducir una transformación del sector, elevando los estándares de operación de estos juegos y de quienes reali-

zan esta actividad económica con la conexión del 100% de las MET. Ese espera cumplir esta meta de manera gradual, iniciando con el 30% del parque de máquinas en el mes de septiembre de 2015, el 60% en el mes de diciembre de 2015 y el 100% en junio de 2016.

En este proceso la entidad prestará acompañamiento permanente a los operadores, brindándoles orientación y soporte por medio de todos los canales de atención y de acercamiento a diferentes lugares del país para brindar información de primera mano a los operadores de juegos de suerte y azar y en la permanente comunicación con los proveedores de software y demás actores del sector.

Con relación a la reducción de la operación ilegal de JSA, se continuará avanzando para superar los resultados obtenidos durante la vigencia anterior en el frente de casinos ilegales. Se plantea la definición de acciones contra la ilegalidad como las apuestas deportivas ilegales y el juego *on-line* no autorizado, en este último, en conjunto con la Policía Nacional se procurará lograr el bloqueo de las páginas web que ofrecen juegos de suerte y azar de manera ilegal en el país.

Paralelamente, se espera reglamentar el juego *on-line* en el cuarto trimestre de 2015; con el objetivo de iniciar el proceso de licenciamiento durante el primer trimestre de 2016; y de esta manera aprovechar el mercado potencial existente en el país, estimado en el escenario más conservador en \$500 millones de dólares por año, que a las tasas de pago de premios de los países más relevantes de Europa, permitirían al Estado lograr recursos adicionales para la salud por \$10 mm aproximadamente durante el primer año de operación.

10. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)

10.1 Visión de largo plazo

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) en 2018 estará posicionada como una Entidad líder en proyección normativa, bajo los estándares internacionales en la materia. Estos procesos se enmarcarán en las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE, que involucran un alto nivel de transparencia en los procesos de proyección normativa, con una activa participación del sector privado, contribuyendo así al desarrollo económico del país.

El desafío es entonces, preparar a la entidad con una solidez técnica y una transparencia tal, que sus productos permitan que el ejercicio de la facultad de reglamentación y las competencias de regulación e intervención del Gobierno nacional respondan a los estándares internacionales, a las necesidades del país y a las de un sistema financiero estable y sano.

Así las cosas, el liderazgo de la Entidad debe estar dirigido hacia dos aspectos; en primer lugar el atinente a la capacidad de análisis e investigación en la Entidad, que le permita expedir una regulación acorde no solo con los estándares internacionales que se produzcan en cada uno de los temas de su competencia, sino con las necesidades de los administrados; generando proyectos normativos que buscan el desarrollo ordenado de los mercados financieros del país, garantizando que los riesgos se gestionen adecuadamente para llegar a un sistema financiero estable, seguro y confiable.

En segundo lugar, el relacionado con la capacidad operativa de la misma, en el fortalecimiento de su planta de personal, tanto cuantitativa como cualitativamente, gene-

rándose un valor agregado para el desarrollo de las funciones asignadas y llegando a ser reconocida por la calidad técnica y profesional de sus funcionarios.

10.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

La estructura orgánica de la URF comprende la existencia de tres subdirecciones en las cuales se distribuyen las funciones que tiene a cargo la entidad. Dos de estas subdirecciones se encargan de temas misionales distribuidos en dos pilares fundamentales: la regulación prudencial y la integridad y desarrollo de los mercados. La tercera subdirección tiene a su cargo los temas de gestión institucional.

En este sentido, a continuación se presentan las principales tareas y logros desarrollados dentro de cada una de las subdirecciones.

10.2.1 Subdirección de regulación prudencial

10.2.1.1 Solvencia

El trabajo de la URF en materia prudencial se centró en la adopción de estándares internacionales en lo referente a los requerimientos de capital basado en riesgo, continuando con los esfuerzos realizados en esta dirección por la antigua Dirección General de Regulación Financiera. En un primer paso, se mejoraron los estándares de calidad del capital regulatorio de los establecimientos de crédito. Posteriormente se adoptaron mejoras en la medición del riesgo operacional de los administradores de fondos de pensiones y del Fonpet. Como un todo, la revisión al requerimiento de solvencia está dirigida a fortalecer el capital regulatorio con que las entidades del sistema financiero respaldan los compromisos adquiridos con el público, por medio de la adopción de las mejores prácticas internacionales.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, se adoptaron estándares de calidad del capital regulatorio para este tipo de entidades por medio del Decreto 037 del 14 de enero de 2015, el cual actualizó el Decreto 1840 de 1997. Esta modificación permitió que estas entidades cuenten con

un patrimonio técnico de mejor calidad y reconociendo las particularidades propias de las entidades con naturaleza cooperativa, trabajo que ya se había adelantado con el Decreto 904 de 2013 en el que se adecuó el capital de las cooperativas financieras. En la elaboración de este decreto se contó con la participación de diferentes entidades, como la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, así como reuniones con gremios del sector como Confecoop y con cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito.

El 2 de septiembre de 2014 se expidió el Decreto 1648, el cual modificó los instrumentos que componen el patrimonio técnico de los establecimientos de crédito. El objetivo de esta modificación fue introducir nuevos instrumentos que sean efectivos para absorber pérdidas y así disminuir el riesgo de que el Gobierno deba asumir los costos generados por los problemas financieros o la quiebra de un banco. Las características de estos instrumentos, permiten que la deuda con el inversionista sea cancelada o convertida en acciones cuando la solvencia básica de los emisores disminuya por debajo de un límite o cuando la Superintendencia Financiera de Colombia lo determine. Este tipo de instrumentos son novedosos a nivel regional y su introducción al mercado colombiano amplía la capacidad de fondeo de los bancos colombianos.

Con el fin de ampliar la cobertura de estos instrumentos y con base en recomendaciones que se recibieron de diferentes agentes del sector, durante el mes de marzo de 2015 se publicó, para comentarios del público, un proyecto de decreto que busca extender las características de estos instrumentos al patrimonio adicional. La adopción de esta norma alinea la regulación del país con estándares internacionales, mejorando así la competitividad de la industria, mientras se asegura la adecuada protección de los ahorros del público por medio de un mejor respaldo patrimonial de las instituciones financieras.

Con el objetivo de reforzar la medición de la solvencia de las entidades vigiladas, la URF y la Superintendencia Financiera de Colombia han venido trabajando en un proyecto de ley que permita una adecuada regulación y supervisión a los conglomerados financieros. Esta propuesta permitirá una supervisión integral sobre los conglomerados cuando su holding sea una entidad no vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, recomendación contenida en las evaluaciones de la OCDE, FMI y Banco Mundial incluyeron en sus evaluaciones al sistema financiero colombiano. La

mayoría de países en la región ya cuentan con facultades legales para supervisar integralmente a los conglomerados, lo que es especialmente importante en un entorno de expansión de la banca colombiana en la región, por lo que Colombia será uno de los últimos países en adoptar esta medida. La propuesta fue presentada al Comité de Coordinación y Seguimiento del Sistema Financiero y se tiene planeado dar su discusión en el Congreso de la República en el segundo semestre del año 2015.

10.2.1.2 Programa piloto de análisis de impacto normativo con el apoyo de la OCDE

En el marco del proceso de acceso a OCDE, el país asumió el compromiso de converger a las mejores prácticas de expedición normativa. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación elaboró el Documento Conpes 3816 de 2014 en Mejora Normativa que recoge las recomendaciones del Estudio de la OCDE en política regulatoria y tiene como objetivo general, generar las capacidades institucionales para la implementación de la metodología de análisis de impacto normativo en el proceso de emisión de la normatividad en la Rama Ejecutiva del orden nacional. Para ello el DNP invitó por medio de una convocatoria a las entidades de la Rama Ejecutiva que elaboran normas para que presentaran una problemática que pudiera ser abordada desde la metodología de Análisis de Impacto Normativo y se escogió a la URF para utilizar la herramienta en el desarrollo de su propuesta "Adaptación de las recomendaciones Basilea III para el Sistema Financiero Colombiano".

La adopción de los estándares internacionales en materia de capital regulatorio, complementa los esfuerzos descritos en el tema de solvencia para fortalecer el capital del sistema bancario, propendiendo por mejorar la competitividad de la banca local en la medida en que se facilite el financiamiento o fondeo en los mercados externos de los bancos colombianos. La propuesta acerca la regulación local a los estándares prudenciales internacionales en la materia, en particular con los lineamientos establecidos por el marco regulatorio de Basilea III que otros países de la región como México y Brasil han adoptado.

10.2.1.3 Financiación de proyectos de infraestructura pública bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas

El 22 de junio de 2015 se expidió el Decreto 1385 por medio del cual se modifica el régimen de inversión de los fondos de pensiones obligatorias y cesantía, entida-

des aseguradoras y las sociedades de capitalización. Este decreto complementa el ya expedido Decreto 816 de 2014, en la medida en que amplía la inversión dirigida a financiar proyectos de infraestructura pública bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas descritas en la Ley 1508 de 2012. Puntualmente, el decreto habilita este tipo de inversiones cuando se hagan con Fondos de Capital Privado que inviertan en activos, participaciones y títulos cuyo emisor, aceptante, garante o propietario sea el inversionista institucional, las filiales o subsidiarias de la misma matriz o las filiales o subsidiarias de esta por medio de un vehículo de inversión que garantice la independencia en la toma de decisiones y proteja los intereses de los afiliados.

Adicionalmente, este decreto ajustó el referente de calificación utilizado para dar admisibilidad a los activos de emisores locales que han sido colocados en los mercados internacionales, con el fin de: (i) tomar como referente el grado de inversión internacional para homologar el requerimiento de calificación de emisores externos y el de emisiones en el exterior por parte de locales; (ii) mantener como referente la calificación de la deuda pública externa, en caso de que la misma tenga una calificación por debajo del grado de inversión internacional; (iii) en caso de contar con una calificación local, dar la opción de tomar como referente para su admisibilidad el grado de inversión local; y iv) precisar que en el evento de tener más de una calificación dentro de la misma escala, ya sea local o internacional, se deberá tomar en cuenta para su admisibilidad la de menor riesgo. Este ajuste facilitará la financiación de infraestructura por parte de emisores locales cuando las inversiones sean colocadas en el exterior.

10.2.1.4 Protección al consumidor financiero

La URF ha trabajado en la reglamentación de la Ley 1748 de 2014 que tiene como finalidad darle mayor transparencia a la información que se provee a los consumidores financieros y en particular en los costos de los productos que le son ofrecidos. Específicamente se está trabajando en dos decretos reglamentarios de esta ley:

- Valor Total Unitario (VTU): reglamenta la información que se le debe otorgar al consumidor financiero potencial, para que este pueda conocer el valor total de los conceptos pagados o recibidos en operaciones y productos antes de suscribir el contrato con la entidad financiera.

- El VTU se deberá calcular para los productos masivos caracterizados por la suscripción de contratos de adhesión, como los créditos de consumo, vivienda, comercial, microcrédito, CDT y cuentas corrientes y de ahorro, entre otros. El VTU permitirá al consumidor financiero potencial comparar las ofertas de las diferentes entidades financieras y tomar decisiones informadas sobre sus productos y servicios.
- Adicionalmente, y con el fin de facilitar la comparación a los consumidores financieros de los costos transaccionales de los productos de ahorro, las entidades financieras deberán establecer un valor para un paquete de servicios básicos, que deberá ser divulgado y ofrecido al cliente que lo solicite. El proyecto de decreto se publicó para comentarios del público desde el día 25 de marzo de 2015 hasta el 10 de abril de 2015.
- Consumidor Financiero del Sistema General de Pensiones: reglamenta la información que las administradoras del Sistema General de Pensiones deberán reportar mediante extractos a los afiliados y pensionados. Se destaca la obligación de las administradoras del régimen de ahorro individual de realizar proyecciones de la expectativa pensional, es decir, el posible monto de la pensión de sus afiliados.
- Por último, el decreto incluye la obligatoriedad, para las Administradoras del Sistema General de Pensiones, de que ofrezcan a sus afiliados asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre estos. El proyecto de decreto fue publicado para comentarios del público del 2 al 10 de febrero del 2015 y debido a comentarios recibidos con posterioridad a esta fecha va a ser puesto a consideración del Consejo Directivo de la URF nuevamente.

Por último, como parte del esquema de protección al consumidor financiero el 12 de septiembre de 2014 se expidió el Decreto 1745, en el cual se ajustaron varios de los conceptos emitidos en la regulación de la contratación de seguros asociados a créditos garantizados con hipoteca que las instituciones financieras realizan por cuenta de sus deudores, contenidos en el Decreto 673 de 2014. La iniciativa busca que dicha contratación promueva la transparencia en el cobro de la prima que la institución financiera realiza al deudor y que la misma se haga en condiciones de competencia entre las aseguradoras interesadas en participar.

10.2.1.5 Esquema de incentivos de los fondos de cesantías

Durante el segundo semestre de 2014 se expidieron dos decretos que reglamentaron aspectos de la rentabilidad mínima de los portafolios de cesantías. El Decreto 1861 de septiembre de 2014 modifica el cálculo de rentabilidad mínima para el portafolio de corto plazo para mejorar la medición de este requerimiento. Puntualmente, se homogenizó la metodología de cálculo del referente de rentabilidad mínima con la metodología de tasa interna de retorno diaria usada para calcular la rentabilidad acumulada del portafolio de corto plazo. Lo anterior permite que las variaciones del mercado sean incorporadas de una forma adecuada al referente de rentabilidad mínima, dando mayor certidumbre a los administradores sobre las condiciones con base en las cuales se va a evaluar la rentabilidad del portafolio de corto plazo de cesantías.

Posteriormente, el Decreto 2685 de diciembre de 2014 modificó la forma en que se determina el referente de renta variable usado dentro de la metodología de cálculo de la rentabilidad mínima obligatoria para el portafolio de largo plazo. Con este decreto se busca promover el uso de índices de renta variable local como referentes de rentabilidad del mercado bursátil colombiano, evitando inducir un sesgo regulatorio por un índice en particular.

10.2.1.6 Mercado de rentas vitalicias y retiro programado del régimen privado de pensiones

En enero de 2015 se expidió el Decreto 36 del 14 de enero de 2015, por medio del cual se reglamenta el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. Esta reglamentación permitirá que las aseguradoras de vida ofrezcan rentas vitalicias a los afiliados del régimen privado de pensiones, las cuales actualmente no están siendo ofrecidas debido a la incertidumbre que sobre el precio de estas rentas tiene el incremento anual del salario mínimo. Este mecanismo es muy importante para los afiliados del régimen de ahorro individual con solidaridad, porque por medio del contrato de renta vitalicia el afiliado le transfiere a la aseguradora de vida los riesgos de mercado y extralongevidad inherentes a una pensión. Por tanto, el mecanismo se constituye como una cobertura a las aseguradoras de vida por el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo podrían tener estas pensiones.

La URF se encuentra actualmente trabajando de la mano con la Dirección General de Regulación de la Seguridad Social (DGRESS) en la expedición de la resolución que reglamenta la metodología actuarial para el cálculo de la cobertura de salario mínimo. Estas dos entidades también están trabajando en dos temas asociados con el mercado de rentas vitalicias y retiro programado del régimen privado de pensiones, a saber: (i) la modificación de la Resolución 1875 de 1997, que tiene por objeto actualizar los parámetros que determinan el valor de la pensión mínima a precios de mercado; (ii) la modificación del artículo 12 del Decreto 832 de 1996 por medio del cual se reglamenta el control de saldos en la modalidad de retiro programado, proyecto en el que se crean dos controles de saldos: uno inicial para determinar si el afiliado puede acceder a un retiro programado y un segundo control periódico mientras el afiliado disfruta la pensión bajo la modalidad de retiro programado, para que el capital no sea inferior a 1,1 veces la suma necesaria para adquirir una renta vitalicia.

Como complemento del Decreto 036 de 2015 de “cobertura de salario mínimo” y con la intención de reactivar el mercado de rentas vitalicias, en el mes de febrero de 2015 se publicó para comentarios del público, un proyecto de decreto cuyo objetivo es reglamentar la forma en que se hace la cotización de los productos pensionales y la escogencia del mismo por parte de los afiliados al RAIS. El proyecto establece el uso de un sistema informático por medio del cual se cotizarán y registrarán las contrataciones de las modalidades de pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes del RAIS, así como la pensión anticipada y el cambio de modalidad de pensión. Este sistema proveerá de información completa y comparable a los afiliados o beneficiarios de las ofertas de mesadas del mercado para que su elección se realice con información oportuna y suficiente. Adicionalmente, proporciona información homogénea y suficiente a todo el mercado sobre las solicitudes de ofertas presentadas por los afiliados, dotando de agilidad y transparencia al proceso de contratación de pensión. Se espera que para el segundo semestre de 2015 se expida el decreto.

Por último, desde el segundo semestre de 2014 la URF ha venido trabajando en una propuesta para la contratación del seguro previsional de invalidez y sobrevivencia por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones, por medio de un esquema de licitación pública. El objetivo de esta propuesta es proporcionar una cobertura y prima homogénea para los afiliados, incentivando la competencia entre los oferentes del seguro. La metodología propuesta toma como base las experiencias internacionales

de Chile y Perú, adaptándolas al contexto y normatividad colombiana. Durante el proceso se ha contado con el acompañamiento y el apoyo técnico del Banco Mundial. Se espera que para el segundo semestre de 2015 se realice el proceso de expedición del decreto.

10.2.2 Subdirección de integridad de mercados

Desarrollo e internacionalización del mercado de valores

10.2.2.1 Operaciones apalancadas compensadas y liquidadas en Cámara de Riesgo Central de contraparte y ampliación plazo de entrada en vigencia esquema Fondos de Inversión Colectiva

El Decreto 1068 del 12 de junio de 2014 estableció la posibilidad de que en el evento en que las operaciones de naturaleza apalancada que realicen los fondos de inversión colectiva, se compensen y liquiden mediante una cámara de riesgo central de contraparte, no se aplique el límite del ciento por ciento del patrimonio del fondo de inversión colectiva establecido en el artículo 3.1.1.5.2 del Decreto 2555 de 2010. De esta manera, se contribuye a que los portafolios de los fondos de inversión colectiva implementen altos estándares de administración y mitigación de riesgos, lo cual se ve reflejado en una mayor seguridad para el mercado.

Adicionalmente, se amplió el plazo de transición para la implementación del esquema de fondos de inversión colectiva establecido en el Decreto 1242 de 2013, con el fin de permitir que las entidades puedan terminar completamente el desarrollo de los cambios que se requieren para la implementación del esquema.

10.2.2.2 Régimen de emisores

El Decreto 2510 de diciembre 4 de 2014 realiza varios desarrollos al régimen de emisiones en Colombia. Por una parte incorpora al marco regulatorio colombiano, dos mecanismos de estabilización de precios, usados en otras jurisdicciones, asociados a las ofertas públicas de valores, lo que permite suavizar la volatilidad de estos

procesos protegiendo a los inversionistas. Estos mecanismos de estabilización son ampliamente usados en los mercados desarrollados e incentivan la participación de nuevos emisores en el mercado en tanto cuentan ahora con herramientas para mitigar el riesgo de una eventual caída importante en el precio de sus títulos, una vez salgan al mercado.

De otro lado, el decreto incorpora un registro automático de aquellos emisores que sean considerados como conocidos y recurrentes, figura en la que ha estado trabajando la Superintendencia Financiera de Colombia y que permitirá facilitar la operatividad de aquellos emisores que hacen un uso constante del mercado de capitales para su financiación.

Por último, se ajustan las instrucciones en el proceso de construcción del libro de ofertas en las emisiones de valores, permitiendo que ante una sobredemanda de los mismos y en condiciones iguales, el emisor pueda realizar una adjudicación discrecional de la emisión, en lugar de hacerlo únicamente a prorrata.

10.2.2.3 Mercado mayorista de gas

Teniendo en cuenta que la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG) adjudicó la administración del mercado mayorista de Gas Natural a la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC), entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, se expidió el Decreto 2547 de diciembre 12 de 2014, para aclarar que lo relacionado con la regulación del mercado de gas natural y los servicios que debe prestar el gestor de dicho mercado, son competencia de la CREG, motivo por el cual, a efectos de dar claridad respecto de las responsabilidades de regulación y supervisión de la actividad relacionada con el gestor del mercado de gas natural, se adicionó un párrafo al artículo 2.11.1.1.5 del Decreto 2555 de 2010, en el que se señala que dichas responsabilidades fueron otorgadas por la ley y su reglamentación a la CREG.

10.2.2.4 Proveedores de infraestructura

En los últimos años, tanto la regulación financiera internacional como la colombiana han propendido por incentivar la compensación y liquidación de las operaciones en Cámaras de Riesgo Central de Contraparte, teniendo en cuenta las grandes ventajas que esto representa en términos de mitigación de riesgo para las entidades.

En esta línea, y bajo el contexto de unos mercados financieros cada vez más globalizados, se expidió el Decreto 032 de enero 14 de 2015, el cual permite la integración de los diferentes proveedores de infraestructura que actúan en la cadena de procesos de las operaciones en los mercados financieros, y en particular, en la participación accionaria en las Cámaras de Riesgo Central de Contraparte. En este sentido se permite una integración vertical de los procesos con los correspondientes beneficios que esto conlleva en términos de facilitación de procedimientos y posible reducción de costos. No obstante, se aclara que se debe mantener una participación pluralista en la Junta Directiva de este tipo de entidades, garantizando un adecuado gobierno corporativo y manteniendo los balances en la toma de decisiones.

10.2.2.5 Operaciones que se compensan y liquidan a través de una Cámara de Riesgo Central de Contraparte

Teniendo en cuenta que la compensación y liquidación a través de las cámaras de riesgo central de contraparte es recomendada como uno de los instrumentos más idóneos para administrar los riesgos propios del mercado de valores, es muy importante contar con una regulación que reconozca la totalidad de las operaciones que se pueden realizar mediante este tipo de entidades.

El objeto principal del Decreto 1265 del 9 de junio de 2015, es continuar garantizando la eficiencia del mercado de valores colombiano permitiendo a las entidades vigiladas matrices actuar como miembros liquidadores de operaciones compensadas y liquidadas en una cámara de riesgo central de contraparte que hayan sido transadas por sus entidades filiales o subsidiarias.

10.2.2.6 Liquidez intradía FIC

Luego de la expedición del Decreto 1242 de 2013 que establece el nuevo marco normativo para los Fondos de Inversión Colectiva (FIC), los diferentes actores que se ven involucrados en la cadena de la operación de los fondos de inversión colectiva (Superintendencia Financiera de Colombia, proveedores de infraestructura, industria, etc.) han venido trabajando de manera coordinada, juiciosa y constante con el fin de realizar los cambios requeridos a nivel regulatorio y operativo para la implementación

del mencionado decreto. En este proceso se han detectado una serie de ajustes, entre los cuales se resalta la necesidad de permitir una mayor eficiencia en la operatividad diaria de los fondos de inversión colectiva y en general de contribuir a la fluidez de las cadenas de cumplimiento del mercado.

Por lo anterior, con el fin de facilitar la operatividad de los fondos de inversión colectiva, se expidió el Decreto 1266 del 9 de junio de 2015 el cual les permite realizar operaciones pasivas intradía con el fin de cumplir operaciones del mercado, sin que sean consideradas operaciones de naturaleza apalancada.

Lo anterior implica que la realización de este tipo de operaciones no computa para la aplicación de los límites establecidos para la celebración de las operaciones de naturaleza apalancada y por consiguiente, al realizarlas, el respectivo fondo de inversión colectiva no se constituiría en un fondo de naturaleza apalancada por el solo hecho de realizar estas operaciones.

10.2.2.7 Fondos de capital privado inmobiliarios

Como se indicó anteriormente, durante la implementación del nuevo régimen para la administración y gestión de fondos de inversión colectiva y en particular de los fondos de capital privado, se han detectado una serie de ajustes necesarios para permitir una mayor eficiencia en la operación de dichos vehículos de inversión.

Teniendo en cuenta que la inversión en activos inmobiliarios es una de las más importantes alternativas que los inversionistas tienen para diversificar sus portafolios y lograr a mediano y largo plazo rendimientos atractivos, se expidió el Decreto 1403 del 25 de junio de 2015 el cual establece que los fondos de capital privado pueden destinar la totalidad de los aportes de sus inversionistas a la inversión en activos de naturaleza inmobiliaria, sin perder la calidad de fondos de capital privado.

Hasta el momento, la inversión del 100% en activos inmobiliarios solo estaba permitida para Fondos de Inversión Colectiva Inmobiliarios, que por ser ofrecidos a cualquier tipo de inversionista, cuentan con una regulación más robusta, por ejemplo exigiendo la presencia de un gestor profesional vigilado por la Superintendencia Financiera de

Colombia. La modificación permite usar la figura de los fondos de capital privado, vehículo que por ser ofrecido a inversionistas más grandes, puede contar con gestores especializados que no sean vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, así como tener mayor flexibilidad en su aprobación.

10.2.2.8 Régimen cambiario

Durante el 2014 se ha continuado con el proceso de revisión de la normatividad cambiaria que se encuentra en cabeza del Gobierno nacional. Como parte de este proceso, se realizaron reuniones con los principales actores públicos interesados, es decir el Banco de la República, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Sociedades, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Superintendencia Financiera de Colombia. Este proceso ha servido para identificar la necesidad de simplificar el mencionado régimen, tanto en sus procesos de registro de la inversión extranjera como en la caracterización de las infracciones cambiarias, en particular teniendo en cuenta el elevado castigo que traen consigo estas infracciones, que se han convertido, en algunos casos, en un desincentivo para la inversión. Con este diagnóstico en mente se elaboró un borrador de decreto modificatorio del Decreto 2080 de 2000, hoy incorporado en el Decreto 1068 de 2015, que fue publicado a comentarios a finales de 2014 y a principios de 2015 en una segunda oportunidad.

El proyecto fue aprobado por el Consejo Directivo de la Unidad de Regulación Financiera el pasado mes de junio para adelantar su trámite de expedición.

10.2.2.9 Integración financiera Alianza del Pacífico

En materia de internacionalización del mercado de valores, se está trabajando en una ambiciosa agenda en el marco del Acuerdo de la Alianza del Pacífico con el fin de expandir los mercados de los países miembros por medio de la diversificación de la base de inversionistas y la ampliación de la oferta de productos. Con ese objetivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Resolución 2114 del 16 de junio de 2015 mediante la cual creó la Comisión de Expertos para la Promoción de la Integración Financiera de la Alianza del Pacífico, con participación de miembros públicos y privados: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia Financiera

de Colombia, Unidad de Regulación Financiera, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Bolsa de Valores de Colombia, Asofondos, Asofiduciarias, Asobolsa, Asobancaria y dos representantes de los emisores de valores escogidos por los demás miembros de la Comisión.

El objetivo de la Comisión es formular recomendaciones sobre las medidas por adoptar y la priorización que deberían tener esas medidas con miras a lograr una verdadera integración financiera de los países de la Alianza del Pacífico.

10.2.2.10 Implementación del esquema de fondos de inversión colectiva

Uno de los temas más importantes que se encuentran en la agenda de desarrollo del mercado de valores colombiano, tiene que ver con la implementación del esquema de Fondos de Inversión Colectiva y las actividades de distribución y custodia que fueron introducidos en el 2013 mediante los Decretos 1242 y 1243.

En ese sentido es de fundamental importancia establecer reglas claras en torno a la forma de aplicación de las normas tributarias dentro del nuevo esquema, en particular la aplicación del impuesto sobre la ventas (IVA) y del gravamen a los movimientos financieros (GMF), en el primer caso para aclarar que el tratamiento tributario de la comisión que actualmente cobra el administrador, será el mismo que para los demás miembros de la cadena, es decir, para la distribución, la custodia y la gestión; y en el segundo, para establecer que los traslados que haga el distribuidor al administrador y este al custodio, están exentos del gravamen a los movimientos financieros por tratarse de traslados realizados para un mismo beneficiario, es decir, para el inversionista.

Estos decretos están actualmente en trámite de firmas.

10.2.2.11 Promoción o publicidad de productos y/o servicios financieros y del mercado de valores del exterior en Colombia: Corresponsalía y Oficinas de Representación

La normativa actual acerca de la promoción y publicidad de productos financieros del exterior en el territorio colombiano requiere algunos ajustes que reconozcan la evolución que el mercado de valores nacional e internacional ha tenido en los últimos años.

Adicionalmente, es preciso resaltar que el incremento del interés de los nacionales por invertir en productos del exterior y el de las instituciones extranjeras por promocionar y publicitar sus productos y servicios a los inversionistas locales en el territorio nacional es cada vez mayor, por lo cual se hace necesario adecuar la regulación existente con el fin de generar incentivos que permitan dinamizar el mercado sin desconocer una debida protección de los inversionistas colombianos.

En esta medida, se publicó un primer borrador para recibir comentarios del público durante las últimas semanas del mes de diciembre de 2014. Teniendo en cuenta los comentarios recibidos, hemos venido trabajando en una nueva versión del proyecto, con lo cual se procederá a socializarla con la Superintendencia Financiera de Colombia para recibir su retroalimentación al respecto.

El proyecto de decreto será llevado al Consejo Directivo de la Unidad de Regulación Financiera del mes de julio.

10.2.2.12 *Deber de asesoría*

La regulación actual generó una variedad de directrices que tienen como objeto asegurar que las actividades en torno al concepto de asesoría cuenten con información cierta, clara y oportuna para asegurar que los consumidores financieros conozcan adecuadamente los deberes y los derechos cuando acuden al sistema financiero para satisfacer sus necesidades de inversión.

La complejidad que genera la delimitación del concepto de asesoría llevó al regulador a establecer instrucciones particulares en las actividades autorizadas en industrias como los fondos de pensiones, administración de fondos de inversión colectiva y la intermediación en valores, con el fin de determinar los criterios bajo los cuales la asesoría se desarrollaría y contar con los mecanismos adecuados para garantizar su supervisión. Por lo tanto, se propuso modificar la definición del deber de asesoría para incluir elementos que permitan diferenciarla de la entrega de información y establecer la obligación de definir un perfil de riesgo del cliente, a fin de que la asesoría brindada sea acorde con dicho perfil.

El proyecto de decreto será llevado al Consejo Directivo de la Unidad de Regulación Financiera del mes de julio.

10.2.2.13 *Marco regulatorio de la administración de portafolios de terceros*

Entre las actividades autorizadas por realizar a las sociedades comisionistas de bolsa en Colombia, se encuentra la administración de portafolios de terceros. Actividad que en la actualidad se constituye como una de las alternativas que permite la canalización del ahorro del público hacia el mercado de capitales, al ser un producto que permite a inversionistas entregar sus valores o recursos a una entidad vigilada, para constituir un portafolio a su medida, el cual será administrado por un profesional experto.

El mencionado proyecto de decreto pretende introducir diferentes herramientas que le permitan a la industria ejercer la actividad de manera más eficiente y de conformidad con el dinamismo y crecimiento que el mercado de capitales exige en la actualidad, brindando adicionalmente mayores y mejores posibilidades para los inversionistas, sin desconocer la necesidad de protección a los mismos.

Se publicó un primer borrador para recibir comentarios del público durante las últimas semanas del mes de diciembre. Teniendo en cuenta los comentarios recibidos, hemos venido trabajando en una nueva versión del proyecto, con lo cual se procederá a socializarla con la Superintendencia Financiera de Colombia para recibir su retroalimentación al respecto.

El proyecto de decreto será llevado al Consejo Directivo de la Unidad de Regulación Financiera del mes de julio.

10.2.2.14 *Emisores extranjeros*

En el último año se ha venido trabajando en una profunda revisión de la regulación en torno a los canales con los cuales los emisores extranjeros pueden colocar sus emisiones en el mercado local. En ese sentido se está trabajando en conjunto con las demás jurisdicciones que forman parte de la Alianza del Pacífico para homogeneizar los canales de acceso a los mercados de valores por parte de extranjeros a los mercados de valores locales. Sobre ambos temas se dará más adelante un proceso de socialización de las modificaciones propuestas para recoger los comentarios tanto de los agentes más relevantes como del público en general.

Inclusión Financiera

10.2.2.15 Ley de Inclusión Financiera (Ley 1735 del 21 de octubre de 2014)

El 21 de octubre de 2014 se expidió la Ley 1735, "Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones". Esta Ley establece el marco legal para la creación de una nueva entidad financiera, "Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (Se-dpe)", facultada para captar recursos del público y ofrecer servicios transaccionales como los pagos, las transferencias y los giros.

La creación de esta nueva figura permitirá lograr un mayor aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas y las redes existentes para la provisión de servicios financieros transaccionales, que además permita una profundización sostenible de servicios financieros tradicionales, mediante la creación de historiales de pago, transaccionales y de consumo.

Las nuevas entidades no podrán otorgar crédito y no podrán invertir los recursos captados los cuales deberán ser mantenidos en depósitos en establecimientos de crédito o en el Banco de la República si la Junta lo autoriza. Las entidades estarán vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y los recursos captados contarán con el seguro de depósito de Fogafín.

Durante los primeros meses del 2015, se ha adelantado el proceso de elaboración y socialización del proyecto normativo que reglamentará la ley el cual incluye: las modalidades de depósito que podrán ofrecer las SEDPE, la razón de apalancamiento que deberán cumplir, el tratamiento tributario de los corresponsales, entre otros. Este proyecto actualmente se encuentra en trámite de firmas para su expedición.

10.2.2.16 Crédito de consumo de bajo monto

El Decreto 2654 de diciembre 17 de 2014, crea la nueva modalidad de crédito de consumo de bajo monto. Mediante esta nueva modalidad, el Gobierno nacional pretende incluir al sistema financiero un mayor número de personas, en especial de bajos recursos y que se encuentran en un entorno de informalidad.

Para este fin, el valor máximo del crédito se fijó en 2 smlmv diferido hasta un plazo máximo de 36 meses, permitiendo a las entidades financieras utilizar métodos diferentes a los tradicionales para construir la información crediticia de los deudores. Sin embargo, y con la intención de velar por el bienestar de las personas usuarias de esta modalidad, se estableció que las entidades financieras deberán tener una especial vigilancia con respecto al sobreendeudamiento, pactar la periodicidad de pago con el fin de que se adapte a los flujos de caja de los deudores y mantener actualizados los reportes a la centrales de riesgo.

10.2.2.17 *Corresponsales de seguros*

El 14 de enero de 2015 se expidió el Decreto 034 del 2015 por medio del cual se modificó el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la prestación de servicios financieros mediante corresponsales. Este decreto permite que las entidades aseguradoras comercialicen sus productos a través del canal de corresponsales, el cual ha demostrado ser muy exitoso en materia de cobertura de servicios financieros bancarios ya que ha permitido llegar a todas las zonas del país y así incrementar el acceso del público.

Por medio de los corresponsales podrán comercializarse solamente seguros pertenecientes a ramos autorizados exclusivamente para este canal y que además cumplan con las características de sencillez, universalidad, estandarización y comercialización masiva. Así mismo, el decreto dispone que la Superintendencia Financiera de Colombia establecerá criterios mínimos para la determinación de exclusiones de estos ramos de seguros.

Por medio de este decreto también se establecen reglas específicas para la comercialización masiva de seguros, de forma que esta solo pueda ser realizada con intermediarios de seguros, del uso de red y de corresponsales; únicamente de los ramos de seguros autorizados para cada caso.

10.2.2.18 *Comisión intersectorial de inclusión financiera*

Durante el 2014 y lo corrido del 2015 se ha estado tramitando el proyecto de decreto que crea la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera, esta comisión pretende

reunir a las entidades estatales que vienen realizando labores de promoción de la inclusión financiera en el país, de forma tal que se eviten duplicidad de labores y se coordinen esfuerzos. Los miembros de esta comisión serán: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera. Adicionalmente serán invitados permanentes el Banco de la República, el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, el Banco Agrario, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y el Departamento Nacional de Planeación. Este proyecto normativo se ha socializado con todas las entidades que se propone la integren y se encuentra en trámite de firma para su expedición.

10.2.2.19 *Comisión intersectorial de educación económica y financiera*

La Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera durante el último año realizó el mapeo de los programas de educación financiera existentes en el país, el cual es el insumo fundamental para definir una estrategia y fijar una hoja de ruta. Igualmente se realizó una encuesta que permitirá identificar las principales necesidades de educación financiera que tiene la población con lo cual se espera trabajar en estrategias que atiendan esas necesidades. La URF realizó la secretaría técnica de la Comisión convocando a las reuniones, elaborando las actas correspondientes, coordinando el trabajo de las subcomisiones que conforman la comisión y haciendo seguimiento a los compromisos asumidos en el seno de la misma.

Estándares contables e información financiera

10.2.2.20 *Normas internacionales de información financiera (NIIF)*

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1314/09, con observancia de los principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y con el propósito de apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de normas de contabilidad, de información financiera y de asegura-

miento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios.

Así pues, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de dicha Ley, es, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la autoridad de regulación en esta temática, siendo los encargados de expedir principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, con fundamento en las propuestas que sobre estas materias deberá presentar a su consideración el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como organismo de normalización técnica.

En este orden de ideas, luego de la expedición en el 2012 del Decreto 2784, en el cual se establece el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1 –Grandes Empresas y del Decreto 2706 de 2012, en virtud del cual se establece el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 3 – Microempresarios; el Gobierno nacional continuó con su labor reglamentaria, que se reflejó en la expedición de un conjunto de decretos a finales de 2013 en los cuales se destaca la expedición del marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2 – PYMES, así como las enmiendas a los marcos técnicos definidos anteriormente.

En el último año se han expedido los siguientes decretos:

- Decreto 2129 de 2014 (24 de octubre) nuevo plazo para que los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2 den cumplimiento a lo señalado en el parágrafo 4° del artículo 3° del Decreto 3022 de 2013.
- Decreto 2267 de 2014 (11 de noviembre). Recoge las excepciones a las NIIF del Sector Financiero, en particular en lo relacionado con el tratamiento de las inversiones.
- Decreto 2615 de 2014 (17 de diciembre). Por el cual se modifica el marco técnico normativo de información financiera para los preparadores de la información financiera que conforman el Grupo 1 previsto en el Decreto 2784 de 2012, modificado por el anexo del Decreto 3023 de 2013.

- Decreto 0302 de 2015 (20 de febrero). Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo de las Normas de Auditoría y Aseguramiento de la Información (NAI) que contiene el Código de Ética para Profesionales de la Contabilidad emitido por el IESBA; las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), las Normas Internacionales de Control de Calidad (NICC); las Normas Internacionales de Trabajos de Revisión (NITR); las Normas internacionales de Trabajos para Atestiguar (ISAE por sus siglas en inglés) y las Normas Internacionales de Servicios Relacionados (NISR), todas estas emitidas por el IAASB.

De igual forma, se han desarrollado las sesiones de trabajo de la Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información de que trata el Decreto 3048 del 23 de agosto de 2011, que preside el señor Director de la URF

10.3 Riesgos y desafíos enfrentados

El principal reto misional es implementar el proceso de investigación y análisis en la entidad. Este proceso servirá como insumo fundamental de la agenda normativa con una visión de largo plazo de los temas que allí se incluyan.

Adicionalmente, se debe gestionar la agenda normativa aprobada por el Consejo Directivo de la Entidad, cuyos proyectos normativos incluyen los principales temas que se encuentran actualmente en trámite, desarrollados en la sección anterior, así como otros temas entre los cuales se encuentran:

10.3.1 Temas prudenciales

Se continuará con la adopción de requerimientos de capital con base en estándares internacionales para la totalidad de las entidades financieras, por lo que se prevé una mejora a la calidad del patrimonio técnico para las aseguradoras, entidades que aún se encuentran en proceso de adecuación de sus reservas al cambio regulatorio. Este proceso se complementará con el impulso a la ley para una regulación y supervisión integral de Conglomerados.

Retomando la totalidad de las recomendaciones contenidas en Basilea III se evaluará, con la participación de los miembros del CCSSF, la forma en que se deben adoptar los colchones adicionales de capital como parte del piloto de mejoras a la metodología de impacto normativo que acompaña la OCDE. El objetivo será diseñar un cronograma de implementación de estas recomendaciones que permita que la regulación aplicable al sistema financiero converja a los estándares internacionales en la materia.

10.3.1.1 Temas de desarrollo de mercado e inclusión financiera

Los retos más importantes en la agenda de desarrollo de mercados tiene que ver con la adecuada puesta en marcha del esquema de Fondos de Inversión Colectiva para lo cual se requiere contar con las normas tributarias que den tranquilidad a la industria sobre la causación, en particular, del GMF en las operaciones propias del nuevo esquema.

Asimismo, son retos de corto y mediano plazo: (i) contar con un régimen de inversión extranjera actualizado, claro y ajustado en lo pertinente a estándares internacionales, que ofrezca seguridad y genere confianza a los inversionistas; (ii) revisar el régimen de emisores extranjeros en Colombia de manera que se cuente con certeza sobre los mecanismos mediante los cuales se puede emitir y ofrecer valores en el país; (iii) avanzar en la agenda de integración financiera en el marco de la Alianza del Pacífico de manera que se propenda por diversificar la base de inversionistas, ampliar la oferta de productos y mejorar la diversificación de portafolios.

De otro lado, se está trabajando, como se mencionó anteriormente en temas más específicos como lo son la revisión del marco regulatorio de la Administración de Portafolios de Terceros, del deber de asesoría y la promoción o publicidad de productos y/o servicios financieros y del mercado de valores del exterior en Colombia.

Por último, en materia de inclusión financiera, es necesario contar con la reglamentación de la Ley de inclusión financiera con el fin de que empiecen a operar en el país las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos lo cual sin duda contribuirá a ampliar la cobertura de servicios financieros en el país y mejorar los índices de uso de dichos servicios.

En ese mismo sentido, es importante fijar la agenda que permitirá lograr las metas establecidas en el PND 2014-2018, por un lado mediante el aumento en el número de cuentas activas generando los incentivos para que las personas usen los productos financieros que tienen; y de otro, estableciendo medidas e identificando los aspectos que permitirá reducir el uso de efectivo en la economía.

Como herramienta fundamental para coordinar los esfuerzos en el logro de estas metas, se debe contar con la Comisión Intersectorial.

11. Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)

11.1 Visión de largo plazo

Para cumplir con su nuevo mandato y prepararse para las necesidades y retos futuros, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) inició en el mes de noviembre de 2014 un proceso de revisión de su estrategia con el fin de plantear los objetivos corporativos e iniciativas estratégicas que permitirán cumplir con las expectativas de los accionistas para los próximos cinco años, así como sus respectivos indicadores.

Este ejercicio de revisión de la estrategia corporativa se desarrolló en tres fases: entendimiento, talleres internos y definición de la estrategia corporativa.

La fase de entendimiento se desarrolló con base en el análisis de factores internos y externos de mercado e información relevante de la estructura organizacional, identificación de procesos, análisis de estados financieros de los últimos cuatro años, análisis de las operaciones de los negocios de financiación, estructuración y tesorería, entre otros. Adicionalmente, se desarrollaron entrevistas internas y externas con el fin de entender el rol de la FDN frente a los principales grupos de interés e identificar retos y oportunidades para la compañía y lo que esperan las partes interesadas de la organización en cinco años.

Finalmente, se desarrolló un análisis de mercado de entidades tanto nacionales como internacionales con un perfil similar al de la FDN, el cual sirvió de referente en términos de estructura organizacional, contexto general, formulación estratégica, campos de acción y productos y servicios.

Con base en esta información preliminar y en un diagnóstico de la organización se construyeron los enunciados estratégicos, valores corporativos, mapa estratégico, indicadores e iniciativas estratégicas, en conjunto con el equipo directivo.

Misión

Ser el aliado financiero preferido del sector público y privado para la transformación y desarrollo de la infraestructura del país.

La FDN en el 2020^{66(*)}:

- Tendrá una participación significativa en la financiación de proyectos de infraestructura mediante productos y servicios especializados. Esta participación estaría representada en cifras cercanas a \$6,5 billones y facilidades por \$1,6 billones.
- Habrá estructurado proyectos de inversión en los diferentes sectores de infraestructura productiva e infraestructura social. El monto de los proyectos sin incluir el metro de Bogotá se espera sea cercano a \$6,5 billones.
- Habrá alcanzado una rentabilidad propia de un banco de desarrollo con capital privado y público el cual estaría alrededor de 8% y 10%.

Valores Corporativos

- Calidad e innovación orientados al cliente
- Integridad en nuestras acciones y decisiones
- El debate es fuente de nuevas ideas
- Ir más allá del deber
- Trabajar en equipo con pasión y excelencia
- Alto sentido de responsabilidad social.

66 Cifras preliminares pendientes de aprobación por Junta Directiva.

11.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Después de un proceso estructurado de redefinición del negocio y tras la consecución de importantes hitos corporativos, el rol estratégico de la Financiera se ha consolidado en la financiación y estructuración de grandes proyectos de infraestructura en Colombia.

11.2.1 La FDN como catalizador y movilizador de recursos para el financiamiento de proyectos de infraestructura

La FDN durante 2014 trabajó intensamente en promover, atraer y facilitar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura en el país. Para esto, se focalizaron esfuerzos en identificar barreras y generar las condiciones requeridas para movilizar de forma eficiente los recursos de las diversas fuentes de financiación, tanto locales como extranjeros.

El rol de la FDN además de financiador de proyectos de infraestructura, abarca la búsqueda y provisión de soluciones concretas para la generación de competencia, mitigación de riesgos, desarrollo del mercado de capitales, elevación de la capacidad técnica y estándares de la industria financiera y promoción de cambios regulatorios encaminados a incentivar la financiación de proyectos.

El primer paso para lograr la adecuada movilización de las fuentes de financiamiento se basó en lograr la familiarización de los bancos, inversionistas institucionales y entidades multilaterales con los proyectos de infraestructura y con el marco institucional y regulatorio vigente. En el caso particular de las fuentes internacionales, se realizaron visitas, encuentros y acercamientos uno a uno con bancos, inversionistas y entidades bilaterales para dar a conocer las oportunidades de inversión en Colombia y en especial en el programa de concesiones viales de cuarta generación (4G).

Adicionalmente, se realizó un trabajo dirigido al diseño y socialización con el mercado de los productos financieros de la entidad. La deuda senior sirvió como referencia indicativa de tasas de mercado y la deuda subordinada ha contribuido a reducir el

riesgo de liquidez de los proyectos y optimizar la estructura de capital de los proyectos de infraestructura. Con esto, la FDN ha logrado una financiación más competitiva del sector.

Guiados por el ánimo de mejorar el perfil de la deuda de los proyectos, también se ha trabajado en el diseño de distintas facilidades de liquidez flexible, disponibles para toda la vida de una concesión y de línea de crédito para anticipos por compensación de derechos de recaudo (DR) para mejorar el perfil de ingresos de los peajes (para el caso de los proyectos 4G).

De otra parte, con el interés de contribuir al desarrollo y consolidación del mercado de capitales como fuente de financiación de largo plazo, se trabajó en el diseño, estandarización y promoción de estructuras que permitan la participación de los inversionistas institucionales.

Para impulsar la refinanciación con el mercado de capitales y mejorar los costos de la financiación durante la operación y mantenimiento del proyecto, en conjunto con la ANI y la Titularizadora Colombiana, se diseñó un título (O&M) para esta etapa que estará acompañado de una facilidad parcial de liquidez de la FDN. Esta facilidad permite reducir el riesgo de los títulos llevándolos a obtener una calificación sombra de AA+, según Fitch Ratings. La calificación del título está estrechamente relacionada con la calidad crediticia del soberano, lo que facilita su estandarización y fungibilidad.

Bajo la misma estructura del título O&M, la organización está trabajando también en el diseño de un título prototipo para ser emitido desde el día cero del proyecto, el cual no asume riesgo de construcción y permite eliminar el riesgo de refinanciación de los proyectos.

Adicionalmente, la FDN ha apoyado la creación de los fondos de deuda, como una nueva alternativa de financiación de largo plazo que complemente la deuda bancaria. Para el desarrollo de estos vehículos en sus cierres financieros, la Financiera tendrá una participación como inversionista y dará apoyo en el desarrollo de sus productos y en sus negociaciones, lo cual permitirá generar institucionalidad y confianza en el mercado.

Para impulsar la creación de este vehículo, junto con el MHCP, la FDN trabajó en la expedición del Decreto 816 de 2014, en el cual se estableció que los inversionistas ins-

titucionales pudieran invertir en fondos de deuda o capital que financien proyectos de infraestructura bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas. Así mismo, este decreto permitió a la banca y a la FDN tener una mayor capacidad de financiación para los proyectos 4G, ampliando los límites de su patrimonio técnico al 25 y 40%.

Como parte de la estrategia de movilización de recursos, se han llevado a cabo diferentes iniciativas para elevar las capacidades técnicas y los estándares de la industria. Con los bancos se realizó un importante trabajo para generar guías en materia de mejores prácticas internacionales en project finance; se firmaron acuerdos de entendimiento con Asofondos y Fasecolda para trabajar en capacitaciones al gremio, y se desarrolló un programa de formación para más de 300 personas de bancos, inversionistas institucionales, entidades del Gobierno y del mismo sector de infraestructura.

Con todas estas valiosas iniciativas, la FDN se ha constituido en una pieza fundamental en el engranaje requerido para atraer los recursos de la banca, entidades multilaterales e inversionistas nacionales e internacionales con el fin de lograr el cierre financiero de los proyectos vigentes. También, ha trabajado de cerca con los concesionarios adjudicados de la primera ola del programa 4G.

11.2.2 Entidad líder en la asesoría y estructuración de proyectos de infraestructura

El éxito de la FDN en la estructuración y gerencia de proyectos ha permitido que la entidad se posicione como un gran aliado del sector público, que no solo entiende sus necesidades sino que además trabaja con de manera eficiente cumpliendo estándares privados. De igual modo, el profundo conocimiento y entendimiento del funcionamiento del sector público y del sector privado, ha permitido tender puentes de comunicación y generar valor en pro del desarrollo de la infraestructura.

A lo largo de 2014, se realizaron tres estudios de prefactibilidad y estructuración de proyectos de infraestructura, para los cuales se firmaron convenios por \$1.900 millones: el Programa Mantenimiento Sostenible (PMS) para vías primarias no concesionadas para el Instituto Nacional de Vías (Invías); el Aeropuerto de Palestina, Caldas (Aerocafé); y el proyecto de renovación urbana del Corredor Verde en Cali. Estos estudios fueron fundamentales para que los proyectos contaran con la adecuada prepa-

ración y viabilidad y de esta manera, pudieran estar lo suficientemente maduros para ser estructurados de forma integral.

Del mismo modo, en diciembre de 2014, se suscribió un convenio con el IDU para el diseño de la transacción, la estructuración integral y el acompañamiento de la megobra de la Primera Línea del Metro de Bogotá, que se desarrollará en un plazo de 17 meses. De esta manera, la FDN y la EEB, fueron las entidades escogidas por la Nación y el Distrito por sus calificaciones técnicas y experiencia, para desarrollar dicho proceso y dar viabilidad a la construcción del proyecto metro.

Por otra parte, se están ejecutando seis negocios para terceros con activos administrados por cerca de \$540 mm. Uno de nuestros negocios es la gerencia integral del dragado de profundización y ampliación del canal de acceso a la Bahía de Cartagena, proyecto que requirió de una inversión cercana a los \$115 mm, que fue financiada en un 50% por el sector público y 50% por el sector privado. Con esta gerencia, que se desarrolla mediante un esquema excepcional que incorpora todas las virtudes de una alianza entre el sector público y privado, la FDN ha logrado realizar de manera eficiente el estudio de impacto ambiental; protocolizar los acuerdos de consultas previas con las comunidades impactadas; y obtener la resolución de modificación de la licencia. Además, gracias al riguroso monitoreo sobre la ejecución, se logró dragar cerca del 39% del material, lo que permitirá próximamente la entrada de los buques Post-Panamax promoviendo la competitividad de los puertos de la zona.

11.2.3 Entidad especializada, técnica y autónoma

Conscientes de los retos que implica el nuevo mandato de la FDN, en 2014 se materializó la capitalización de la FDN, con el propósito de fortalecer su músculo financiero, capacidad técnica y autonomía y consolidarnos como la entidad líder en financiación de infraestructura en Colombia. Las entidades multilaterales IFC y CAF invirtieron cerca de \$170 mm en la Financiera, de los cuales IFC aportó un capital de \$113 mm y CAF de \$57 mm.

Dentro de los beneficios que trae la entrada de estos dos nuevos actores es contar con un sólido gobierno corporativo lo que garantiza que las decisiones tanto en

financiación como en asesoría estén basadas únicamente en fundamentos técnicos. Muestra de ello es que la Junta Directiva de la FDN quedó compuesta por un mayor número de miembros independientes y la toma de decisiones ahora es con mayorías calificadas. Tanto IFC como CAF son organismos financieros multilaterales de primer nivel, y su aporte como socios garantiza que la FDN obtenga acceso a todo el conocimiento técnico, mejores estándares internacionales, y sea una entidad más eficiente y ágil.

También se ha continuado con el proceso de modernización de la entidad, que incluye la revisión exhaustiva de políticas, procedimientos y procesos, así como la puesta en práctica de los cambios y actualizaciones necesarias para llevar a cabo los proyectos. Algunos avances significativos, por ejemplo, han sido la actualización de sistemas de tecnología e información y el fortalecimiento del plan estratégico. Igualmente, conscientes de que el equipo humano, es la mayor fortaleza de la FDN, se realizó un proceso de vinculación laboral de profesionales especializados, técnicos y con la experiencia adecuada que nos permiten atender las necesidades del mercado.

11.2.4 Aumento en calificación de riesgo internacional

En el mes de abril de 2015 Standard & Poors incrementó la calificación internacional de la Financiera de Desarrollo Nacional de BBB a BBB, obteniendo así la misma que la República de Colombia. La calificadora elevó de importante a muy importante el rol de la entidad para el Gobierno nacional al considerar que es un actor protagónico para soportar e impulsar el desarrollo de los proyectos de infraestructura del país y destacó el respaldo de la Nación a la entidad, su solidez patrimonial y alta liquidez.

De la misma manera, recalcó la capitalización de la entidad por parte del IFC y la CAF, no solo por el fortalecimiento patrimonial, sino por la importante contribución por parte de estas dos entidades en términos de su aporte de sus conocimientos técnicos y experiencia en el robustecimiento del gobierno corporativo.

11.2.5 Entrada de Sumitomo Mitsui Banking Corporation como nuevo socio de la Financiera de Desarrollo Nacional

En el mes de abril de 2015 se formalizó el ingreso de Sumitomo Mitsui Banking Corporation (SMBC) como socio de la FDN. El SMBC, compañía multinacional japonesa

de banca y servicios financieros, fue seleccionada por IFC para venderle el 50% de sus acciones en la FDN, no solo por su robustez financiera, sino porque compartirá su experiencia en financiación de infraestructura, en especial en project finance y traerá al mercado colombiano productos y servicios que contribuyan al desarrollo de la infraestructura del país.

11.3 Riesgos y desafíos enfrentados

11.3.1 Situación actual de la financiación de proyectos

Dentro de los principales objetivos para el área de financiación está la participación activa dentro de la financiación de proyectos del programa de concesiones viales de cuarta generación (4G). Actualmente, el programa cuenta con procesos en debida diligencia y cierre financiero de ocho (8) de diez (10) proyectos de iniciativa pública ya adjudicados⁶⁷ de la Primera Ola.

La participación de la FDN en los procesos descritos anteriormente, impactará los proyectos de la siguiente manera:

- El 75% de los proyectos cubrirán riesgos contractuales con mejoramientos crediticios ofrecidos por la FDN, por medio de facilidades de liquidez contingentes a los flujos de caja del proyecto por valor cercano a \$1,1 billones. Estos mejoramientos permitirán normalizar los flujos de caja del proyecto y movilizar hacia los proyectos alrededor de \$8,3 billones.
- Proporcionar recursos subordinados a la deuda senior de los proyectos por valor cercano a \$360 mm, que permitirán mejorar la estructura de capital de los proyectos para la consecución de la deuda principal de los mismos.
- Aportar recursos por aproximadamente \$560 mm para cierres financieros por medio de deuda senior a los concesionarios.

⁶⁷ Los 2 proyectos que no están en proceso de debida diligencia y cierre financiero son: i) Mulalo – Loboguerrero que no ha iniciado aun dicho proceso y ii) Ocaña–Gamarra, proyecto que fue adicionado a Ruta del Sol 2 y fue financiado entre los bancos que inicialmente prestaron al proyecto en noviembre de 2010

- Lograr la participación del Banco Agrario para aumentar o complementar la participación de la FDN en las estructuras de financiamiento, específicamente para créditos senior por un monto cercano al billón de pesos.

En adición a la movilización de recursos mencionada, la FDN en conjunto con una multilateral está liderando la estructuración y consecución de recursos de deuda para uno de los ocho proyectos en cierre financiero, anteriormente descritos. El valor de los recursos de deuda es alrededor de \$800 mm, labor que permitirá trasladar al proyecto los mejores estándares y condiciones crediticias para su financiación.

La FDN ha liderado, en conjunto con los bancos, la implementación de estándares de *project finance* para proyectos de 4G, principalmente en la determinación, alcance y contratación de asesores independientes al servicio de los financiadores para las etapas de debida diligencia y seguimiento de los proyectos.

Sumado a lo anterior, la FDN ha identificado las barreras regulatorias que limitan la financiación de proyectos de infraestructura en Colombia y promovido cambios regulatorios como aquellos que han permitido el desarrollo de fondos de deuda o la ampliación de cupos regulatorios de crédito para la banca nacional.

La FDN ha sido identificada como un actor importante no solo en financiación del programa 4G sino como pieza fundamental en la financiación de proyectos en otros sectores percibidos como riesgosos o poco atractivos para la financiación tradicional.

Durante el primer semestre del 2015, la FDN ha iniciado el desarrollo de cuatro proyectos de importancia estratégica para el país, trascendentales para sectores como educación, transporte y energía. Estos proyectos permiten que la FDN se destaque como una organización que está alineada con los retos establecidos por el Gobierno nacional, que en esta materia, consisten en proveer infraestructura productiva y social que supla las deficiencias, preferiblemente con esquemas que garanticen la prestación eficiente del servicio y que vinculen capital privado para su realización.

11.3.2 Principales riesgos y desafíos relacionados con financiación de proyectos de infraestructura

- Desarrollo del mercado de capitales con el ánimo de brindar opciones a inversionistas institucionales frente a las diferentes oportunidades de financiación de proyectos de infraestructura.
- Movilización de fuentes de recursos internacionales (bancos e inversionistas institucionales) hacia los proyectos de infraestructura de país.
- Movilización eficiente de recursos que permitan el máximo impacto, con el uso de la mayor cantidad de recursos disponibles, en la financiación del programa de concesiones viales 4G.
- Apoyo a entidades, agencias, promotores, concesionarios y demás relacionados con los proyectos diferentes al programa de carreteras con el fin de movilizar eficientemente los recursos para financiación de esos proyectos.
- Continuar la labor de difusión y puesta en marcha de las mejores prácticas en la financiación de proyectos.
- Seguir trabajando en el mejoramiento del marco regulatorio y normativo que permita el adecuado desarrollo del mercado para la financiación vía project finance en el país.
- Lograr que los inversionistas institucionales entren a participar en los fondos de deuda en los cuales estaría presente la FDN, cumpliendo el mandato de la junta directiva que busca apoyar el desarrollo de este nuevo asset class en su etapa de cierre financiero.
- Demora en la consolidación de los procesos que genere ineficiencias en el diseño de productos, diligencia, aprobación y seguimiento de créditos.
- Limitada capacidad de apoyo a los diferentes programas y proyectos de infraestructura, situación que estaría limitando su participación e impacto en los mismos.
- Falta de fuentes de financiación para el fondeo de la FDN así como falta de competitividad del costo de fondeo frente a los demás financiadores del mercado.
- Lograr los cierres financieros en las concesiones adjudicadas.

11.3.3 Principales riesgos y desafíos en el área de estructuración y gerencia de proyectos

- Finalizar la creación de un adecuado esquema de procesos dentro de la organización, que genere claridad en los roles, funciones, tiempos y eficiencia en el funcionamiento del área y su interacción con las demás dependencias.
- Continuar la implementación del plan comercial del área que defina políticas, objetivos, procedimientos, mecanismos y metas.
- Diseñar, construir y poner en funcionamiento las herramientas necesarias y suficientes que permitan la adecuada gestión integral de los proyectos administrados y estructurados por el área.
- Elaborar el plan de capacitación y entrenamiento del área en conocimientos y habilidades que generen valor agregado en el desarrollo de las funciones.
- Limitación de posibilidad de contratación a nivel territorial por periodo electoral, disminuyendo el interés por parte de las entidades territoriales de iniciar la estructuración de proyectos de inversión y generando incertidumbre política frente a la continuación y el desarrollo de las iniciativas actuales.

11.3.4 Principales riesgos y desafíos en el área de desarrollo organizacional

Como resultado de la definición estratégica de la compañía, se establecieron junto con el mapa estratégico, los objetivos de la organización que se constituyen en los principales desafíos para los próximos años.

Perspectiva financiera

- Obtener una calificación igual al riesgo soberano.
- Alcanzar ingresos operacionales de acuerdo con el Plan de negocios.
- Tener un margen operacional de acuerdo con el modelo de negocio.
- Tener una estructura de capital eficiente.

Perspectiva de clientes y demás partes interesadas

- Establecer relaciones sólidas y duraderas con las partes interesadas.
- Desarrollar productos y servicios de acuerdo a las necesidades del cliente.
- Ser referente reconocido a nivel internacional como banco de desarrollo.
- Diversificar clientes y sectores.

Desarrollar nuevos negocios externos

- Tener una organización por procesos enmarcados en un sistema integral de gestión.
- Lograr una administración integral de crédito y riesgo.
- Mantener una gestión del control interno acorde a la evolución del negocio.
- Desarrollar una plataforma tecnológica integral.

Perspectiva de aprendizaje y desarrollo

- Tener una estructura organizacional acorde con las metas de la organización.
- Atraer, desarrollar y retener el talento humano.
- Desarrollar una cultura de innovación.
- Gestionar eficientemente el conocimiento y la información derivada de las expectativas de la FDN.

Con el fin de apalancar el cumplimiento de los desafíos que enfrenta la FDN para los próximos años, se definieron iniciativas que la compañía desarrollará durante 2015 y 2016. Este alcance de corto plazo corresponde a las necesidades identificadas por la organización en términos de talento humano, tecnología, procesos, riesgo y crédito, áreas misionales, relacionamiento con *stakeholders*, entre otros.

- En el mes de abril de 2015 inició el Contrato para la definición de los procesos gerenciales, misionales y de compras y contratación de la compañía, dando continuidad al trabajo realizado en 2014 que abarcó únicamente los procesos misionales.

- En cabeza de la Vicepresidencia de Riesgo y Crédito se definieron tres iniciativas estratégicas que se consideran como prioritarias para la organización en su nuevo rol como banco de desarrollo.
 - Desarrollar un sistema integral de riesgo
 - Diseñar y poner en marcha el proceso integral de crédito
 - Desarrollar un sistema de gestión socioambiental.
- Diseño de un plan estratégico de tecnologías de la información, el cual está en proceso de aprobación y que iniciaría su fase de ejecución a mediados de 2016.
- Desarrollar y gestionar el presupuesto por centro de costos.
- Desarrollar y gestionar indicadores financieros que permitan evaluar el costo y la eficiencia de cada área y proyecto.
- Montar un modelo financiero que permita medir el uso eficiente del capital.
- Robustecer el sistema de control interno de acuerdo a las necesidades de la organización.

12. Anexo: Principales leyes aprobadas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con sus funciones, realiza seguimiento permanente a los proyectos de ley y de actos legislativos que cursan en el Congreso de la República⁶⁸, con el fin de emitir su concepto sobre aquellos que impliquen gasto público, comprometan la política macroeconómica, fiscal o involucren temas relacionados con las funciones de esta Cartera⁶⁹.

Esta función es adelantada por medio de la Oficina Asesora de Jurídica con el apoyo de las diferentes áreas técnicas que conforman la estructura orgánica de la entidad. Adicionalmente, la Oficina Asesora de Jurídica, en el marco de sus funciones, ha continuado su participación en el seguimiento a proyectos de ley para el desarrollo de políticas fiscales internacionales, el desarrollo del Sistema General de Regalías, la asesoría y acompañamiento en la negociación de mecanismos internacionales para el mejoramiento del sistema tributario, la asesoría Jurídica al Despacho del Señor Ministro y las diferentes dependencias del Ministerio, y la atención del proceso de disposición de recursos y pagos para el Hospital San Juan de Dios en liquidación.

En esta última legislatura de sesiones del Congreso de la República instalado para el periodo 2014-2015, se destaca la aprobación y sanción presidencial de algunos proyectos de ley que contaron con la iniciativa de este Ministerio, como se relaciona a continuación:

⁶⁸ Decreto 4712 de 2008 "por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público". Artículo 6°. Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro además de las establecidas en la Constitución Política y en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (...) 38. Hacer el seguimiento a la presentación, estudio, discusión y trámite de los proyectos de ley y de actos legislativos en el Congreso de la República.

⁶⁹ Ídem. (...) 8. Dar concepto sobre cualquier iniciativa legislativa o gubernamental que implique gasto público y autorizar o negar aquellas que impliquen incremento en gastos de funcionamiento. 9. Presentar al Congreso de la República los proyectos de ley relacionados con los asuntos propios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dar su concepto sobre aquellos que comprometan la política macroeconómica, fiscal o temas relacionados con las funciones del Ministerio.

Ley 1735 de 2014 “por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones”

Con la Ley 1735 de 2014 se dio un avance importante hacia la inclusión financiera, permitiendo el acceso y uso de servicios financieros a la población, lo que contribuye a aumentar la capacidad de consumo de las familias, su potencial de inversión y, por tanto, el desarrollo económico del país. Adicionalmente, la creación de sociedades especializadas más livianas, ajustadas al tipo de riesgo que administran, permitirá sin duda reducir costos y facilitar las transacciones entre la población informal.

Los depósitos en entidades vigiladas dan la posibilidad de tener acceso a mecanismos más eficientes y menos costosos para la realización de pagos y transacciones. En efecto, la disponibilidad de los instrumentos de manejo de los depósitos permite la realización de los pagos de manera electrónica a menores costos, es decir, permite mover el dinero de un lugar a otro de una forma menos costosa y más eficiente.

De otro lado, la Ley permite avanzar en el ahorro formal, el cual tiene grandes ventajas frente a los mecanismos informales de ahorro que por lo general son riesgosos, pueden no ser divisibles y no permiten un manejo eficiente de la liquidez. Como el caso de guardar dinero en la residencia, como hacen una buena parte de los colombianos, deja el ahorro expuesto a riesgos de robo o desastres naturales además de que se gasta con más facilidad. Por su parte, la inversión en activos de fácil realización como electrodomésticos o animales limita la divisibilidad del ahorro puesto que, ante una emergencia, se debe liquidar la totalidad del activo aunque la necesidad de liquidez requiera solo una fracción. Esto se agrava si se tiene en cuenta que ante la emergencia, la necesidad apremiante normalmente conduce a la liquidación del activo por un valor inferior a su valor comercial en condiciones normales.

Una de las ventajas más importantes de esta normativa es que permite la construcción de historia de pagos, la trazabilidad de las operaciones y en consecuencia, permitirá sin duda un tránsito ordenado y menos costoso hacia productos más sofisticados como el crédito o los seguros.

Finalmente, desde el punto de vista de nuevos modelos de negocio, derivados de la revolución digital que vive el país en este momento, es importante contar con medios de pago digitales que permitan el desarrollo de sistemas de negocio digitales.

Ley 1739 de 2014 “por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones”

Para efectos de asegurar la financiación de los gastos e inversiones del Estado, y teniendo en cuenta la terminación de la vigencia de ciertos impuestos nacionales y su correspondiente pérdida recaudatoria, el Gobierno nacional propuso al Congreso de la República un proyecto de ley de reforma tributaria enfocada principalmente en los impuestos directos de renta, CREE, y Riqueza, el cual fue aprobado por parte del Legislativo después de intensos y detallados debates, y con significativos ajustes que obedecieron a los consensos propios de estos procesos tanto con el sector privado como con las distintas fuerzas políticas representadas. Dentro de las principales modificaciones al régimen tributario nacional, la Ley 1739 de 2014 incluyó las siguientes novedades:

- a) Impuesto a la riqueza.** Se crea un nuevo impuesto de riqueza líquida poseída por los contribuyentes que al 1° de enero de 2015, tuvieran un patrimonio líquido superior a mil millones de pesos. La base gravable de este impuesto se establece restando del patrimonio bruto, las deudas poseídas en esa misma fecha por el contribuyente. Las tarifas son progresivas y marginales empezando en un 0,20% hasta un 1,15% en 2015, siendo reducidas durante 2016 y 2017, y desapareciendo como impuesto en 2018, para el caso de las personas jurídicas. Para las personas naturales, el impuesto de riqueza se liquida durante 2015 a 2018 en tarifas progresivas y marginales fijas desde el 0,125% hasta el 1,50% para los contribuyentes con riqueza o patrimonio líquido superior a cinco mil millones de pesos.

Dentro de los principales aspectos de este tributo, se destaca el hecho de que es un impuesto independiente y no es susceptible de descuento o deducción dentro del impuesto sobre la renta. Los sujetos pasivos son los contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y las personas físicas y jurídicas sin residencia en el país con respecto del patrimonio poseído en el país directamente o con sucursales y establecimientos permanentes en el país, salvo las excepciones pactadas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

Para efectos de definir la base gravable del impuesto, es posible deducir el valor patrimonial de las acciones, cuotas o participaciones poseídas en sociedades nacionales, las operaciones activas de crédito poseídos en el país por parte de enti-

dades financieras del exterior, el valor de las operaciones de leasing internacional localizados en el territorio nacional, y el valor total de patrimonio líquido poseído en el exterior por parte de los extranjeros residentes fiscales en Colombia, cuando su periodo de residencia no exceda cinco (5) años.

- b) Impuesto complementario de normalización tributaria al impuesto sobre la riqueza.** Como el objeto de brindar una oportunidad única y temporal para corregir inexactitudes y normalizar la situación patrimonial de los contribuyentes colombianos, se creó un impuesto complementario al impuesto de riqueza, al cual se encuentran sometidos sus sujetos pasivos, y aquellas personas naturales que decidan voluntariamente hacerlo, con el objeto de declarar activos omitidos y pasivos inexistentes de las declaraciones de impuestos nacionales. Este impuesto se liquida a unas tarifas de 10% en 2015, 11,5% para 2016 y 13% para 2017, cuando el mismo pierde su vigencia. Este impuesto no supone la legalización de activos ni pasivos adquiridos de manera ilícita, y solamente tendrá implicaciones tributarias.
- c) Impuesto de renta para la equidad CREE.** En materia del impuesto de renta para la equidad (CREE), la reforma resolvió varios interrogantes planteados desde la expedición de la Ley 1607 de 2012 en relación con la procedencia de la deducción de costos y gastos de la base gravable del CREE, el reconocimiento de ciertas rentas brutas y líquidas de carácter especial, el reconocimiento de la compensación de pérdidas fiscales en los periodos gravables posteriores sin limitaciones temporales, normas especiales sobre el descuento de los créditos fiscales por impuestos pagados en el exterior en el cálculo del CREE, la aplicación del régimen de precios de transferencia al CREE, y la asimilación del régimen del impuesto sobre la renta en todo lo no regulado por las normas especiales del CREE.

También, se fijó como permanente el punto adicional (9°) de tarifa del CREE creado en el 2012, quedando este tributo con una tarifa de 9% sobre la renta líquida y una destinación especial de su recaudo a gastos de inversión social.

- d) Sobretasa al CREE.** Se creó una sobretasa temporal a la tarifa del CREE para las sociedades y asimiladas que obtengan en el año gravable rentas líquidas superiores a ochocientos millones de pesos, con una tarifa marginal de 5% para 2015, 6% para 2016, 8% para 2017 y 9% para 2018. Los recursos recaudados por esta

sobretasa no tienen destinación específica, y hacen unidad de caja con los demás impuestos nacionales tanto en materia fiscal como presupuestal.

- e) Impuesto sobre la renta.** En materia del impuesto sobre la renta se aprobaron varias modificaciones legales por parte del Congreso de la República. Sobre las normas de residencia de los nacionales colombianos, se destaca la introducción de salvaguardas a los nacionales colombianos domiciliados en el exterior que obtengan el 50% o más de sus ingresos anuales en el país de su domicilio, o que posean 50% o más de sus activos en la jurisdicción de su domicilio, para efectos de no ser considerados nacionales colombianos, reduciendo de ese modo el fuero de atracción en materia de residencia de los nacionales colombianos. También, se introdujo una exención del impuesto sobre la renta sobre los intereses y demás rendimientos financieros a cargo generados en operaciones de crédito externo del país con entidades gubernamentales de cooperación para el desarrollo de carácter financiero, pertenecientes a los países con los cuales Colombia haya suscrito un acuerdo específico de cooperación.

También se modificó transitoriamente la tarifa del impuesto de renta de las sociedades y entidades extranjeras sobre las rentas que no fueran atribuibles a sucursales o a establecimientos permanentes en el país de dichas sociedades. La tarifa del impuesto de renta para estas sociedades quedó en 39% para 2015, 40% en 2016, 42% para 2017 y 43% para 2018. Este aumento temporal de tarifas guarda coherencia con los nuevos impuestos temporales como la sobretasa al CREE y el impuesto de riqueza.

Por otro lado, se modificó la norma de acreditación en Colombia de impuestos pagados en el exterior para efectos de permitir su acreditación de modo proporcional en el impuesto sobre la renta y en el impuesto CREE, conservando los límites y condiciones existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1739 de 2014.

Por último, se aclaró la norma de sede efectiva de administración, en el sentido de excluir la aplicación de dicho concepto en el caso de sociedades y entidades del exterior que hayan emitido bonos o acciones de cualquier tipo en la Bolsa de Valores de Colombia o en una bolsa extranjera certificada, y de sus subordinadas, filiales o subsidiarias. Tampoco se aplicará el concepto de sede efectiva de administración a las sociedades o entidades del exterior cuyos ingresos originados en

la jurisdicción donde se encuentren constituidas o incorporadas sean iguales o superiores al 80% de sus ingresos totales. Para efectos de determinar dicho porcentaje, la norma aclara que no se tendrá en cuenta rentas pasivas, como lo son las rentas de intereses, regalías, ni de dividendos o participaciones provenientes de sociedades en las cuales la entidad extranjera tenga una participación directa o indirecta igual o inferior al 25% del capital total.

- f) **Gravamen a los movimientos financieros GMF.** Se prorrogó este impuesto, pero se estipuló una reducción de su tarifa actual del 4 por mil a partir de 2019, y se fijó su expiración en 2021.
- g) **Declaración anual de activos en el exterior.** Por último, se estableció la obligación de declaración de activos poseídos en el exterior para los contribuyentes del impuesto sobre la renta que tributen sobre su renta y patrimonio mundial. Esta declaración deberá incluir una discriminación de dichos activos cuando el valor patrimonial individual sea superior a USD 42,000.

Ley 1744 de 2014 “por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016”

En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo 1 del artículo 361 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Minas y Energía presentaron a consideración y aprobación del honorable Congreso de la República el Presupuesto Bienal de Regalías (2015-2016) por \$18.2 billones, de los cuales \$11,8 billones se destinarán a inversión y \$5,4 billones para ahorro.

Teniendo en cuenta que el sector Minero-Energético del país no atravesaba por su mejor momento y que la transición prevista en la Constitución frente a la distribución de los recursos de regalías entre las entidades territoriales productoras y portuarias de recursos naturales no renovables y los Fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional terminó en 2014 (a partir de 2015 recibirán el 20% de los recursos del Sistema), se establecieron algunas medidas para mitigar la caída de las asignaciones directas.

Los municipios y departamentos receptores de asignaciones directas recibirán durante el bienio 2015-2016 recursos adicionales provenientes del desahorro extraordinario de los recursos ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización y de los rendimientos financieros de todo el Sistema General de Regalías.

Así las cosas, la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías aprobada por el Legislativo, es la siguiente:

Tabla 12.1 Distribución de recursos del Sistema General de Regalías
Cifras en millones de pesos

Concepto	2015	2016	2015-2016
INVERSIÓN	5.692,4	5.712,0	11.404,4
Asignación Directa (DIR)	957,2	960,1	1.917,3
Fondo de Desarrollo Regional (FDR)	1.531,6	1.536,1	3.067,7
Fondo de Compensación Regional (FCR)	2.297,4	2.304,2	4.601,5
<i>Fondo de Compensación Regional (FCR) 60%</i>	1.378,4	1.382,5	2.760,9
<i>Fondo de Compensación Regional (FCR) 30%</i>	689,2	691,2	1.300,5
<i>Fondo de Compensación Regional (FCR) 10%</i>	229,7	230,4	460,2
Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (C/T)	860,7	865,8	1.726,5
Municipios Río Magdalena y Canal Dique	45,5	45,8	91,3
AHORRO	2.960,1	2.991,8	5.952,0
Fondo de Ahorro y Estabilización (Ahorro)	2.099,4	2.126,0	4.225,5
Fondo Ahorro Pensional Territorial (FONPET)	860,7	865,8	1.726,5
OTROS	455,4	458,1	913,5
Funcionamiento del SGR (2%)	182,2	183,2	365,4
Fiscalización, Yacimientos y Cartografía (2%)	182,2	183,2	365,4
Sistema de Monitoreo, S.C. & E (1%)	91,1	91,6	182,7
	-	-	-
Total SGR	9.108,0	9.161,9	18.269,8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Finalmente, se incluyó dentro de las disposiciones generales del Presupuesto, un artículo que busca que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión no aprueben proyectos de inversión con cargo a la totalidad de la apropiación, dado que hay

cambio de mandatarios locales en la mitad del bienio, garantizando así recursos del Sistema General de Regalías para los planes y proyectos de los nuevos mandatarios.

Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”

Con la posesión de Juan Manuel Santos Calderón como Presidente de la República de Colombia, para un segundo periodo, el Gobierno nacional inició el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Lo anterior en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 341 de la Constitución Política y bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

Este proceso contó con la participación de todos los ministerios y demás entidades del Gobierno nacional, autoridades de planeación territorial, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades que integran el Sistema Nacional de Planeación. El principal derrotero para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue el Plan de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos “Colombia: la paz ya viene”, considerando los objetivos y metas propuestos tendientes a impulsar el desarrollo de un país más solidario, incluyente, moderno, emprendedor, sostenible y en paz.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estructura en tres pilares fundamentales que conforman un círculo virtuoso: la paz, la equidad y la educación. “Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Finalmente, una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación mediante oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia. De forma más simple: la paz favorece la equidad y la educación, la equidad propicia la paz y la educación, y la educación genera condiciones de paz y equidad”⁷⁰. Estos tres pilares además responden al momento histórico por el que atraviesa el país, no solo por las negociaciones que se adelantan con los grupos

70 Documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país 2014-2018. Página 3.

armados al margen de la ley, sino por la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para lograr una paz estable y duradera, adoptar mejores prácticas en políticas públicas de acuerdo con las recomendaciones realizadas por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los retos propuestos en la Agenda de Desarrollo pos-2015 de las Naciones Unidas.

La apuesta del Gobierno nacional por construir una sociedad en paz, equitativa y educada, se articula y desarrolla en cinco estrategias transversales (competitividad e infraestructura estratégicas; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; y buen gobierno), seis estrategias territoriales (Caribe, Eje Cafetero y Antioquia, Centro Oriente, Pacífico, Crecimiento y Bienestar para los Llanos y Sur de Colombia) y una estrategia envolvente (crecimiento verde), que busca un desarrollo económico y social, sostenible ambientalmente, que logre el cierre de brechas en los territorios.

Los objetivos de las cinco estrategias transversales y de la estrategia envolvente son:

Competitividad e infraestructura estratégicas: (i) el desarrollo productivo, (ii) la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, (iii) el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad, (iv) el desarrollo de la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial, y (v) el desarrollo minero-energético para la equidad regional.

Movilidad social: (i) garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social); (ii) mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad; (iii) generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales; (iv) cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía; (v) impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” en complemento con las acciones

estratégicas de movilidad urbana; y (vi) establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.

Transformación del campo: (i) ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde; (ii) cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales; (iii) acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural con una apuesta de inclusión productiva de los campesinos; (iv) impulsar la competitividad rural mediante la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo; y (v) contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y que permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz: (i) proveer seguridad y defensa en el territorio nacional; (ii) promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial; (iii) fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos; (iv) fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo; (v) enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada; (vi) avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas en Colombia; (vii) fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz; y (viii) consolidar la acción integral contra las minas antipersona. Los primeros cinco objetivos corresponden al fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio y los tres últimos al fortalecimiento de la justicia transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado.

Buen gobierno: (i) el fortalecimiento de la articulación Nación-territorio; (ii) la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas; (iii) la eficiencia y efi-

cacia administrativa; (iv) la gestión óptima de la información; (v) la gestión óptima de la inversión y de los recursos públicos, y (vi) la promoción y el aseguramiento de los intereses nacionales por medio de la política exterior y la cooperación internacional.

Crecimiento verde: (i) avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono; (ii) proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental; (iii) lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

Una vez elaborada la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación con el fin de socializarla realizó 33 foros regionales y 25 foros sectoriales, donde se presentaron las estrategias del PND y se discutieron diversos temas de interés de los participantes; entre ellos se destacan aquellos relacionados con educación, igualdad de género, oportunidades para las minorías, infraestructura, salud, entre otros.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 339 y ss. de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, la parte general y el plan de inversiones que conforman el Plan Nacional de Desarrollo fueron sometidos a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), respectivamente, los días 11 y 13 de noviembre de 2014. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) emitió concepto previo y favorable respecto de las implicaciones fiscales del componente de inversiones. Asimismo, el 14 de noviembre de 2014, se envió la parte general del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación (CNP) y al Congreso de la República. El CNP emitió concepto de manera oportuna el 7 de enero de 2015, mediante el documento “Focos estratégicos y de interés para la sociedad civil”.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), el Departamento Nacional de Planeación recibió del Consejo Superior de la Judicatura el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, con el fin de que fuera incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo.

La construcción del articulado que comporta los instrumentos necesarios para materializar e instrumentar el desarrollo de las políticas planteadas en las bases del Plan

Nacional de Desarrollo, se realizó de manera paralela a la parte general y se intensificó a partir de enero de 2015. Este trabajo fue liderado por la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público doctora Carolina Soto Losada y el Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación doctor Luis Fernando Mejía Alzate, quienes para su elaboración sostuvieron reuniones durante todo el mes de enero con los ministros del Gabinete, así como con los Directores de los Departamentos Administrativos y de otras entidades del Gobierno nacional.

El 4 de febrero de 2015, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), aprobó el documento consolidado del Plan Nacional de Desarrollo y culminado el proceso democrático de formulación del Plan Nacional de Desarrollo, se analizaron todos los comentarios recibidos, los cuales sirvieron de insumo para los ajustes finales del proyecto de Ley del PND antes de su presentación ante el honorable Congreso de la República.

Mediante el Decreto 133 del 22 de enero de 2015, modificado por el Decreto 205 del 5 de febrero de 2015, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades conferidas por los artículos 138 y 200 numeral 2 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 152 de 1994, convocó al honorable Congreso de la República a sesiones extraordinarias desde el día 6 de febrero hasta el día 15 de marzo del presente año.

Dentro de los términos constitucionales y legales previstos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó el día 6 de febrero de 2015, en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, publicado en la **Gaceta del Congreso** número. 33 de 2015.

El debate del proyecto de ley se inició el 17 de febrero de 2015, donde los honorables Congresistas miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas, aprobaron una proposición que permitiera discutir el Plan Nacional de Desarrollo en cuatro subcomisiones acordes con las estrategias transversales y la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo: Competitividad e Infraestructura Estratégica, Movilidad Social y Estrategias Territoriales, Transformación del Campo y Crecimiento Verde, Seguridad, Justicia y Democracia para la Paz y Buen Gobierno.

Las subcomisiones sesionaron los días 24 de febrero y 3, 9 y 10 de marzo. Durante estas sesiones se debatieron las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el articulado y el Plan Plurianual de Inversiones. En dichas reuniones los honorables Senadores y Representantes pusieron de presente sus posiciones frente al proyecto de ley y frente a las bases del Plan, las cuales fueron ampliamente discutidas con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, el Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Simón Gaviria Muñoz, los Subdirectores y Viceministros respectivos, así como con los demás Ministros del Gabinete y miembros del Gobierno, que asistieron a las sesiones de las subcomisiones según fueron citados.

El 17 de marzo de 2015, fue radicada la ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** números 114 y 116 de 2015 y anunciada para iniciar su discusión el 18 de marzo. Como resultado del trabajo en las subcomisiones, los honorables congresistas radicaron las proposiciones que consideraron convenientes.

Luego de la aprobación del primer debate el día 19 de marzo del 2015, se realizaron tres reuniones con los ponentes, de las cuales se destaca la sostenida el día 20 de abril de 2015, en las instalaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que contó con la participación de los ponentes y coordinadores ponentes, así como con la del señor Ministro de Hacienda, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría; el Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Simón Gaviria; el Ministro de Minas y Energía, doctor Tomás González Estrada; el Ministro de Ambiente, doctor Gabriel Vallejo Lopez; la Ministra de Transporte, doctora Natalia Abello Vives; la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctora Carolina Soto Losada; el Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación, doctor Luis Fernando Mejía Alzate; el Viceministro de Vivienda, doctor Guillermo Herrera Castaño; la Viceministra de Protección Social, doctora Carmen Eugenia Dávila; el Viceministro de Empleo y Pensiones, doctor Luis Ernesto Gómez Londoño; los doctores Carlos Fernando Eraso Calero, Viceministro de Energía; y María Isabel Ulloa Cruz, Viceministra de Minas; el doctor Pablo Viera Samper, Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el doctor Enrique José Nates Guerra, Viceministro de Transporte; y la participación activa de las oficinas jurídicas tanto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como del Departamento Nacional de Planeación, lideradas por las doctoras Margarita María Escobar Pereira y Fabiola Paez Vargas, entre otros funcionarios de gobierno.

Como novedades del articulado, en esta reunión los ponentes decidieron incluir, entre otras, disposiciones relativas a la ubicación de niños en familia de origen o familia extensa para facilitar los trámites de adopción; la conformación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la cual por expresa prohibición legal no puede sesionar sin la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, aceptando la posibilidad de delegación en el Viceministro de Comunicaciones; dotar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de mayores herramientas para la imposición de sanciones y multas; la inclusión de una política de mujer rural; la posibilidad de que entidades territoriales puedan establecer una Región Administrativa y de Planificación para la Amazonía; la posibilidad de compensación del impuesto predial para territorios colectivos de comunidades negras; la creación de un consejo nacional del agua; el establecimiento de un enfoque diferencial para vivienda de interés prioritario en zonas de difícil acceso; ajustes en planes de saneamiento y manejo de vertimientos; recursos para infraestructura educativa; fomento de libros electrónicos; estrategia para la reducción de la mortalidad materna; contratos de acceso a recursos genéticos; evaluación y priorización de proyectos de asociaciones público-privadas; contribución nacional de valorización y nuevas funciones para el Fondo Nacional del Ahorro.

La ponencia para segundo debate en las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República fue publicada en las *Gacetas el Congreso* números 223 y 242 de 2015, respectivamente. Tras unos debates intensos fue aprobado el proyecto de ley los días 29 de abril en la Plenaria de la Cámara y el 5 de mayo en la Plenaria de Senado, con discrepancias en algunos artículos. La comisión de conciliación realizó su informe de conciliación el 5 de mayo y fue sometido a la aprobación de las Plenarias el día 6 de mayo, cuando se aprobó la ley del Plan Nacional de Desarrollo en estricto cumplimiento de los términos constitucionales. Una vez completados los trámites pertinentes, el Presidente de la República sancionó la ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

Ley 1762 de 2015 “por medio de la cual se adoptan los instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”

Tras un análisis de las prácticas desleales en el comercio, el Consejo Superior de Comercio Exterior recomendó al Gobierno nacional propender por la expedición de

una ley por la cual se adoptaran instrumentos para prevenir, contener y sancionar las actividades de comercio delictivo, contrabando y lavado de activos.

Así las cosas, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo radicaron una iniciativa que aborda la problemática desde el punto de vista penal, comercial y administrativo, entre otros.

Frente al ordenamiento jurídico penal, se realizaron modificaciones a la pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio; así como a los tipos penales de contrabando; contrabando de hidrocarburos; favorecimiento y facilitación de estos, por parte de un particular o de un servidor público; fraude aduanero; lavado de activos; concierto para delinquir y receptación. Dichas modificaciones respondieron a la necesidad de modernizar y actualizar las disposiciones, las cuales no se compadecían con la realidad que vive actualmente el país a raíz de este fenómeno. Por tanto, se ajustaron los verbos rectores y se aumentaron las penas.

Se aumentaron también las penas para los delitos de contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados como delitos fuente del tipo penal del lavado de activo. Lo anterior dado que se ha evidenciado que existe una interrelación de estos fenómenos con estructuras ilegales como bandas criminales o grupos de criminalidad transnacional de cuello blanco.

De otra parte, se establece un régimen sancionatorio común para el incumplimiento de las obligaciones derivadas del impuesto al consumo para los cigarrillos y tabaco elaborado; licores, vinos, aperitivos y similares; cervezas, sifones y refajo de que trata la Ley 223 de 1995. Dado que se trata de una renta nacional cedida a los departamentos y al distrito capital, cada uno tenía su régimen sancionatorio, con las disposiciones sobre la materia se pretende evitar la evasión al impuesto al consumo, que según lo ha estimado la Federación Nacional de Departamentos⁷¹, asciende al billón de pesos anualmente.

En materia administrativa existen dificultades especiales derivadas de las labores de control en materia de contrabando, que actualmente se encuentran fragmentadas

⁷¹ <http://fnd.org.co/userfiles/file/anticontrabando/impactodelcontrabandoyadulteracion.pdf>

entre diversas entidades o autoridades, como ocurre con la Policía Nacional, a través de la Policía Fiscal y Aduanera, pero también mediante la Policía de Carreteras, Policía de Vigilancia y unidades de policía judicial. También hay concurrencia de competencias –o falta de competencias– de control por parte del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Institución Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Por supuesto, el principal protagonista en materia de control de contrabando es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), siendo esta la responsable de la administración aduanera y también de los procesos administrativos sancionatorios. La ausencia de una adecuada articulación es uno de los puntos actualmente problemáticos.

Tomando como objetivo general la articulación efectiva de las entidades del Estado, el proyecto ha tomado como punto de partida indispensable el concepto de fortalecimiento de lo existente. Es por ello que en ninguno de los artículos del proyecto se crea instancia alguna, o entidad o comisión de naturaleza especial que pueda llegar a impactar negativamente la labor que han venido desarrollando otras entidades desde el pasado.

Finalmente, la modificación al tipo penal del lavado de activos, consistente en incluir el contrabando como una conducta constitutiva de dicho delito, implica necesariamente ajustar las funciones de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), para que tengan las facultades que hoy tienen respecto del contrabando.



IMPRESA
NACIONAL
DE COLOMBIA

Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co
Bogotá, D. C., Colombia

www.minhacienda.gov.co



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN