



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

MEMORIAS DE HACIENDA 2019-2020

Bogotá D.C., agosto de 2020

Índice

Capítulo 1. Balance Macroeconómico.....	6
1.1. Contexto Macroeconómico.....	6
1.1.1. Contexto Internacional.....	6
1.1.2. Crecimiento económico.....	7
1.1.3. Mercado laboral.....	9
1.1.4. Inflación y política monetaria.....	10
1.1.5. Sistema financiero.....	11
1.1.6. Balanza de pagos y tasa de cambio.....	12
1.1.7. Consideraciones sobre la Ley de Crecimiento.....	15
1.2. Sostenibilidad Fiscal.....	18
1.2.1. Balance fiscal 2019.....	18
1.2.2. Perspectivas 2020-2021.....	22
1.3. Fortalecimiento del Sistema Tributario.....	29
1.3.1. Factura Electrónica.....	30
1.3.2. Devoluciones Automáticas.....	33
1.3.3. Fondo DIAN para Colombia.....	33
1.4. Impulso Desarrollo Regional.....	34
1.4.1. Financiación de proyectos de infraestructura.....	34
1.4.2. Desarrollo territorial integrado.....	38
1.4.3. Líneas de crédito especiales frente al COVID-19.....	42
1.4.4. Sistemas de Transporte Masivo.....	43
Capítulo 2. Financiamiento Público.....	45
2.1. Gestión de la deuda.....	45
2.1.1. Estabilización de la deuda.....	45
2.1.2. Reducción de riesgo de refinanciamiento.....	48
2.1.3. Reducción de riesgo de mercado y exposición a Libor.....	49
2.1.4. Fortalecimiento de la Liquidez en el mercado de TES.....	50
2.1.5. Reducción de costos y ampliación de plazos.....	52
2.1.6. Diversificación de la base inversionista.....	54
2.1.7. Mitigables del riesgo fiscal debido a desastres.....	55
2.2. Avances en regulación financiera.....	56

2.2.1. Convergencia de la regulación prudencial de los establecimientos de crédito a los estándares Basilea III: Riesgo operacional.....	56
2.2.2. Convergencia de la regulación prudencial de las entidades aseguradoras a las directrices de Solvencia II: Ajustes a la definición de Patrimonio Técnico.....	57
2.2.3. Actualización a las normas de regulación prudencial del Fondo Nacional de Garantías S.A.....	57
2.2.4. Fortalecimiento de la red de seguridad del sector de la economía solidaria mediante la creación de la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de Ahorro y Crédito.....	58
2.3. Innovación y digitalización financiera.....	59
2.3.1. Modernización de los sistemas de pagos de bajo valor, creación de mesa de autoridades financieras y de pagos.	59
2.3.2. Reglamentación del <i>Sandbox</i> regulatorio.....	59
2.3.3. Actualización regulatoria de corresponsales digitales, depósitos simplificados y crédito de bajo monto.	60
2.3.4. Resultados del estudio de evaluación del concepto de captación masiva y habitual de recursos.....	60
2.3.5. Simplificación de los pagos desde gobierno: estudio en relación a la dispersión de subsidios.	61
2.4. Mercado de capitales de vanguardia.....	62
2.4.1. Secretaría técnica de la Misión del Mercado de Capitales (MMC) y Publicación del informe final de la MMC 2019.	62
2.4.2. Expedición del Decreto de Transferencias Temporales de Valores (TTV) y custodios como agentes de transferencia.....	62
2.4.3. Paquete regulatorio de reactivación del mercado de valores.....	63
2.5. Supervisión del sistema financiero en la coyuntura COVID-19.....	64
2.5.1. Protección al consumidor financiero.....	65
2.5.2. Preservar la estabilidad y capacidad de prestación de la actividad financiera.....	66
Capítulo 3. Administración racional de los recursos públicos.....	69
3.1. Gestión y transparencia de la información pública.....	69
3.1.1. Estado actual del Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) del Presupuesto General de la Nación (PGN): Hacia la armonización con estándares internacionales.....	70
3.1.2. Estado del clasificador presupuestal para las entidades territoriales.....	71
3.1.3. Estado del Catálogo de Clasificación Presupuestal de otros ámbitos del sector público.....	73
3.1.4. Estado de la clasificación para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo-PND: trazabilidad del gasto público. Trazadores presupuestales.....	73
3.1.5. Desarrollo y fortalecimiento del Portal de Transparencia Económica.....	76
3.1.6. Gestión del presupuesto con la emergencia COVID-19.....	77
3.2. Sostenibilidad fiscal como motor del Pacto por la Descentralización.....	84
3.2.1. Resultado fiscal vigencia 2019.....	85
3.2.2. Avances en materia de descentralización.....	86

3.2.3. Fortalecimiento de los ingresos locales y de las capacidades administrativas de los departamento y municipios	87
3.2.4. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos.....	90
3.2.5. Riesgos en el uso del Sistema General de Participaciones (Decreto ley 028 de 2008).....	91
3.2.6. Implicaciones fiscales y presupuestales del COVID-19 en las entidades territoriales y medidas adoptadas	101
3.3. Sistema General de Regalías	103
3.3.1. Presupuesto 2019-2020	103
3.3.2. Giro de los recursos.....	104
3.3.3. Participación del MHCP en los OCAD Regionales y Departamentales.....	107
3.3.4. Acciones adelantadas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.....	109
3.3.5. Retos.....	110
3.4. Rentabilidad a través de la gestión eficiente de activos del estado.....	111
3.5. Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias.....	112
Capítulo 4. Equidad - Solidaridad	118
4.1. Sistema General de Pensiones	118
4.1.1. Beneficios Económicos Periódicos -BEPS y regulación de los artículos 193 y 198 de la Ley 1955 de 2019.	118
4.1.2. Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL	119
4.2. Sistema de Seguridad Social en Salud.....	120
4.2.1 Regulación Adecuada del Sistema General de Seguridad Social en Salud.....	120
4.2.2. Seguimiento y reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022.....	121
4.3. Programa de Historias Laborales de las Entidades Territoriales – Pasivocol.....	124
4.4. Medidas tomadas como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.....	125
4.4.1. Sistema de Seguridad Social en Salud	125
4.4.2. Regulación para el ajuste del sistema de riesgos laborales	126
4.5. Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento frente a las obligaciones con el Sistema de la Protección Social – SPS–	129
4.6. Reconocimiento pensional Régimen de Prima Media (Transición).	133
4.7. Generación de más recursos para la salud de los colombianos.....	135
4.8. Adaptación al cambio climático y mitigación del riesgo.....	140
4.9. Política cafetera 2019 – 2020	143
ANEXO. Apoyo a la labor legislativa	146
Principales leyes aprobadas en la legislatura 2019 - 2020.....	146
Principales decretos legislativos – Estado de emergencia económica, social y ecológica.....	157

Capítulo 1. Balance Macroeconómico

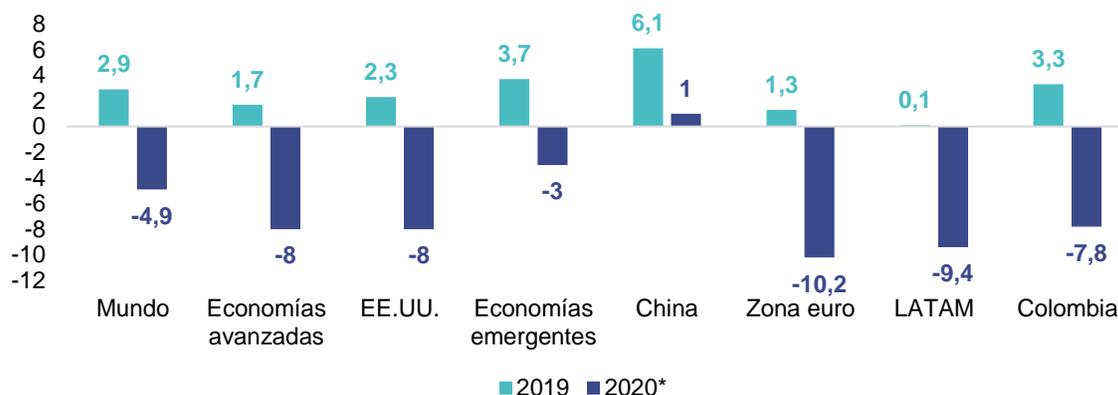
1.1. Contexto Macroeconómico

1.1.1. Contexto Internacional

En 2019, la economía mundial se vio afectada por un aumento en la aversión al riesgo, derivado de las tensiones comerciales entre EE.UU. y otros países, especialmente China, y por la incertidumbre ante un posible Brexit sin acuerdo. Como consecuencia, tanto la inversión como el comercio internacional disminuyeron. Los efectos derivados de la incertidumbre global se reflejaron en un menor ritmo de crecimiento de las economías avanzadas, con EE.UU. y la Zona Euro creciendo a tasas del 2,3% y 1,3%, respectivamente. Por su parte, China, que creció 6,1%, registró su tasa de crecimiento más baja desde 1990. Así mismo, el PIB de América Latina presentó una menor dinámica de crecimiento, pasando de una variación anual del 1,0% en 2018 a 0,1% en 2019, donde las crecientes tensiones sociales en distintos países de la región se sumaron al contexto de incertidumbre global.

Para 2020 se espera una caída en los niveles de crecimiento a nivel global, derivada de las restricciones en la actividad económica como consecuencia de la propagación del COVID-19. Según el FMI, se espera una contracción de -4,9% en el crecimiento mundial, lo que implicaría una desaceleración de 7,8pp (puntos porcentuales). Mientras China sería la única economía que registraría un crecimiento positivo de 1%, las economías de EE.UU., Zona Euro y América Latina registrarían contracciones de -8%, -10,2% y -9,4%, respectivamente (Gráfico 1). Ante estos hechos, los principales bancos centrales han respondido con fuertes medidas de expansión monetaria que han reducido las tasas de interés a nivel internacional. Las primas de riesgo de los países emergentes, especialmente los dependientes de petróleo han mostrado alta volatilidad, aunque sin afectar significativamente el precio de los activos domésticos.

Gráfico 1. Crecimiento mundial y por regiones 2020 (variación anual %)



Fuente: World Economic Outlook, junio 2020. 2020* corresponde a cifras proyectadas.

1.1.2. Crecimiento económico

En 2019 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un crecimiento de 3,3%, mostrando un buen desempeño en comparación con años previos, los cuales se vieron afectados por el choque de la caída de los precios del petróleo. Este crecimiento se mantiene por debajo del promedio de crecimiento anual observado desde el año 2006 (4,0%), pero es superior al observado en 2018 (2,5%).

La economía colombiana mostró una recuperación en 2019, como consecuencia de la disminución de la carga empresarial y la disminución del costo del uso del capital. Esto se logró a través de medidas implementadas en la Ley de Financiamiento¹ ratificadas posteriormente en la Ley de Crecimiento². El resultado de estas medidas fue una aceleración de 0,7pp en el crecimiento económico de 2019, en un contexto en el que la economía mundial se desaceleró. De hecho, entre las economías que crecieron más del 2% en 2018, Colombia fue la que más se aceleró en 2019 en el mundo, dados los impulsos generados por la disminución de carga tributaria.

Por el lado de la oferta se observó que, de los 12 sectores económicos, más de la mitad del crecimiento fue aportado por sectores no transables, pues contribuyeron con 2,1pp a la variación total de 3,3%. Estos sectores incluyen: comercio, transporte y hoteles (0,8pp), administración pública (0,7pp), actividades inmobiliarias (0,3pp) y actividades profesionales (0,3pp). En contraste, los sectores agropecuario e industrial se desaceleraron frente a 2018, y el sector de la construcción decreció. Este último aceleró su

¹ Ley 1943 de 2018.

² Ley 2010 de 2019.

contracción en 2019, pasando de caer 0,4% en 2018 a contraerse 2,0% en 2019, como resultado de dos fuerzas contrarias: por una parte, una contracción de 8,6% en la construcción de edificaciones (vs -0,6% en 2018), amortiguada por un fuerte repunte de la construcción de obras civiles (10,7% vs. 0,4% en 2018).

Desde el punto de vista del gasto, el PIB mostró un buen dinamismo como resultado del crecimiento de la demanda interna. Como se puede ver en la Tabla 1 el consumo de los hogares creció 4,5% impulsado por el aumento en la migración proveniente de Venezuela, el aumento de las remesas y el crecimiento en la cartera de consumo. Adicionalmente, el consumo del gobierno creció 4,3% explicado por aumentos en los gastos de personal y gastos relacionados con las elecciones regionales. Por último, el crecimiento de 4,0% de la inversión fue impulsada por la disminución en el costo del uso del capital. Por su parte, la demanda externa creció 20,4% por una aceleración de 2,3pp de las importaciones (creció 2,6% vs. 0,9% en 2018), superior a la aceleración de 1,7pp de las exportaciones (creció 8,1% vs. 5,8% en 2018).

Para el año 2020, se proyecta una contracción del PIB de 5,5% (que contrasta con el crecimiento estimado para 2020 de 3,7% presentado en el Plan Financiero de febrero de 2020) en el contexto de la propagación del COVID-19 en Colombia, sumado a un contexto de recesión internacional. Las revisiones a la baja surgen del efecto heterogéneo de las medidas de aislamiento implementadas por el Gobierno sobre la producción de los sectores económicos y los impactos sobre el crecimiento asociados a factores externos, como los menores precios del petróleo, la menor dinámica del comercio internacional y una recesión económica global.

En el escenario para 2020 por el lado del gasto, el único factor expansivo de la demanda interna que estaría contribuyendo positivamente al crecimiento sería el gasto del gobierno (ver Tabla 1). Este gasto crecería como consecuencia de los recursos utilizados para atender las necesidades del sistema de salud y los giros necesarios para aliviar la caída en los ingresos de los hogares, que atenuarían la caída del consumo privado, el bajo crecimiento mundial y, específicamente, de los socios comerciales, provocaría que la demanda externa contribuya negativamente al crecimiento de la economía.

Tabla 1. PIB real por componentes de gasto 2019 y 2020

	Participación (%)	Crecimiento 2019 %	Crecimiento 2020 %	Contribución (pp)
PIB	100	3.3	-5.5	-5.5
Consumo final (I)	85.6	4.4	-3.9	-3.4
Hogares	69.7	4.5	-5.7	-4.0
Gobierno	15.9	4.3	4.1	0.6
Formación bruta de capital (II)	22.2	4.0	-17.7	-3.9
Demanda Interna (I+II)	107.9	4.3	-6.8	-7.3
Exportaciones	15.1	2.6	-16.3	-2.5
Importaciones	23.1	8.1	-19.0	4.4
Demanda Externa	8.0	20.4	-24.1	1.9

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos MHCP – DGPM.

1.1.3. Mercado laboral

A pesar del crecimiento económico observado durante 2019, los indicadores del mercado laboral fueron insatisfactorios. La tasa de desempleo (TD) presentó un incremento de 0,8pp frente a la de 2018, situándose en 10,5%. El mayor desempleo estuvo acompañado de una reducción de la tasa global de participación (-0,7pp) y de la tasa de ocupación (-1,2pp).

El aumento de la población inactiva durante 2019 se reflejó en caídas de la TGP, principalmente en otras cabeceras y rural disperso, donde la mayor caída se presenta en la población joven. Existe una asociación entre la dinámica decreciente de la TGP y el ingreso relativo entre los informales y los inactivos. La caída relativa de los ingresos de los informales estaría relacionada con la disminución del ingreso de los nativos menos calificados, tras un fenómeno migratorio.

Finalmente, en lo observado hasta junio 2020, la tasa de desempleo promedio en enero y febrero del 2020 se ubicó en 12,6%, mostrando un deterioro de 0,3pp frente a los mismos meses en 2019. Por otro lado, en marzo, abril y mayo, la tasa de desempleo fue de 12,6%, 19,8% y 21,4%, respectivamente, mostrando un deterioro de 1,8pp, 9,5pp y 10,8pp frente a marzo, abril y mayo de 2019, respectivamente. Esta destrucción de empleo es evidencia de los impactos ocasionados por el COVID-19 y las medidas de aislamiento adoptadas para disminuir el ritmo de contagio.

1.1.4. Inflación y política monetaria

En 2019 la inflación cerró en 3,8%, aumentando 62pb respecto al 2018 (3,18%). Este aumento, obedeció a una aceleración en la inflación de alimentos y de bienes transables, que pasaron de 2,44% en 2018 a 5,2% en 2019 y de 1,09% en 2018 a 2,25% en 2019, respectivamente. En contraste, los componentes de no transables y regulados cayeron de 3,79% en 2018 a 3,49% en 2019 y de 6,37% en 2018 a 4,48% en 2019, respectivamente. La aceleración del componente de alimentos es resultado de la depreciación del peso y factores climáticos que afectaron su oferta. Igualmente, la depreciación de la tasa de cambio presionó al alza al componente de transables. Por otro lado, la corrección en la inflación de no transables es consecuencia de una tendencia a la baja de la inflación de arriendos y gastos en servicios de vivienda. Por último, la desaceleración de la inflación de combustibles permitió el descenso del componente de regulados.

En lo corrido de 2020, la inflación ha mostrado una importante corrección debido a la emergencia económica y sanitaria, la contracción de la demanda y la caída de los precios internacionales del petróleo. En particular, la inflación para el mes de mayo se ubicó en 2,85%, representando una disminución de 66pbs respecto a lo registrado un mes atrás. Las presiones al alza siguen lideradas por el componente de alimentos, mientras que transables, no transables y regulados han permitido el descenso de la inflación.

En lo corrido de 2020, la Junta Directiva del Banco de la República ha reducido en 175pbs (puntos básicos) su tasa de interés de intervención, ubicándola en su nivel histórico más bajo (2,5%). Estos cambios responden a la fuerte contracción de la demanda interna y buscan aliviar la carga financiera de hogares y firmas, así como fomentar una recuperación más rápida de la actividad económica. El Banco de la República ha tomado medidas adicionales que buscan garantizar la liquidez en pesos y en dólares, el buen funcionamiento del sistema de pagos, y la transmisión de la política monetaria. Estas medidas incluyen la ampliación de cupos y plazos de las subastas REPO, así como la autorización de nuevas entidades y la inclusión de nuevos títulos como admisibles para estas operaciones. Dentro de las medidas también se encuentra la reducción del encaje y la compra definitiva de bonos que representan una inyección permanente de liquidez al sistema.

1.1.5. Sistema financiero

En 2019, el sistema financiero mostró un desempeño favorable, en línea con el buen dinamismo de la economía. Lo anterior se vio reflejado en los activos del sector, los cuales mostraron un crecimiento de 12,8% y representaron 189,1% del PIB. Por otro lado, la cartera mostró una aceleración en su crecimiento, el cual se ubicó en 3,79% en 2019 (0,9pp superior al registrado en 2018), impulsado principalmente por la modalidad de consumo, la cual creció 11,5% (5,65pp por encima del crecimiento en 2018).

Los indicadores de solvencia y de calidad de la cartera se ubicaron en niveles favorables, pese a la aceleración del crédito. La cartera vencida se redujo en 2,1% en 2019, y el indicador de calidad (cartera vencida sobre cartera total) se ubicó en 4,3%. Por otro lado, el indicador de solvencia³ disminuyó 90pbs respecto a lo registrado en 2018, y cerró en 15,44%. Pese a esta reducción, el nivel de solvencia se ubicó 6,4pp por encima del mínimo requerido (9%).

En 2020, el sistema financiero enfrentará la crisis económica derivada del COVID-19 en un contexto de solidez patrimonial, amplia liquidez y solvencia agregada, y estabilidad financiera. Los activos del sistema mostraron un crecimiento real anual de 6,3% en abril de 2020, mientras que la cartera total continúa acelerándose y alcanzó un crecimiento real anual de 7,76%. Esta aceleración ha estado impulsada por el crecimiento de la modalidad comercial (7,99% en abril). Por otro lado, el indicador de calidad de la cartera ha mostrado una gran estabilidad en lo corrido de 2020, ubicándose en 4,3% en abril, mientras que las provisiones de los establecimientos de crédito (que mostraron un crecimiento de 5,6% en abril) alcanzaron a representar el 141,3% de la cartera vencida.

Los niveles de solvencia y liquidez del sistema son favorables y permiten amortiguar los choques a los que actualmente se enfrenta. El indicador de solvencia para los establecimientos de crédito se ubicó en 14,6% en abril (5,6pp por encima del mínimo requerido). Por otro lado, los activos líquidos ajustados por riesgo de mercado representaron el 209% de los requerimientos de liquidez netos hasta de 30 días. Respecto a los depósitos de los establecimientos de crédito, estos mostraron un crecimiento real anual de 14,2% impulsado por el crecimiento de saldos de cuentas corrientes (39,4%) y cuentas de ahorro

³ Patrimonio técnico como porcentaje de los activos ponderados por riesgo crediticio y de mercado.

(21,4%). Todo lo anterior refleja la solidez actual del sistema, la cual permite suavizar los efectos económicos derivados de la pandemia actual sin comprometer la estabilidad financiera.

1.1.6. Balanza de pagos y tasa de cambio

La evolución de la balanza de pagos en 2019 se caracterizó por una ampliación del déficit en cuenta corriente, tanto en dólares (4,8%) como en porcentaje del PIB (de 3,8% en 2018 a 4,2% en 2019) (Gráfico 2). El principal determinante de este comportamiento fue la caída en el precio de los principales bienes primarios, que, junto al menor crecimiento de los socios comerciales, llevaron a un decrecimiento de 4,7% en las exportaciones de bienes. En adición, como resultado de los incentivos a la inversión asociados a la Ley de Financiamiento, las importaciones de bienes crecieron 2,5%, pese a la depreciación observada de la tasa de cambio (11%) asociada a la incertidumbre global por las tensiones comerciales, generando mayores presiones sobre la balanza comercial. Estos factores fueron contrarrestados parcialmente por el aumento del 12,6% en los ingresos por transferencias, consistentes con la consolidación del mercado laboral en países como EE.UU. y España, y con la menor renta de factores, consistente con la disminución del precio del petróleo.

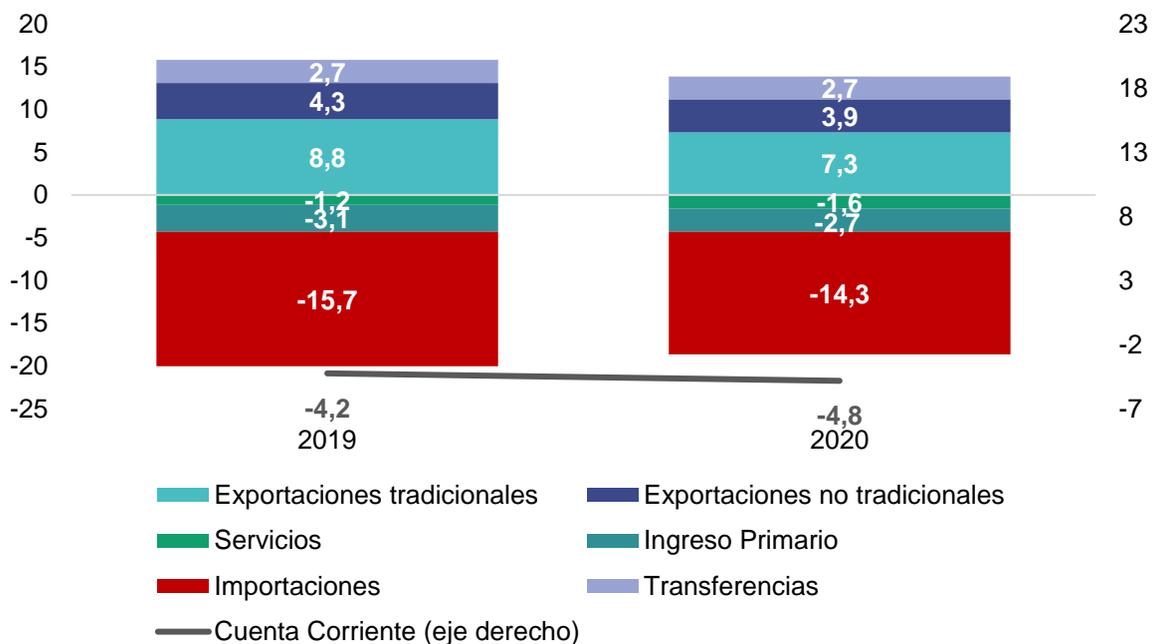
El déficit de cuenta corriente en 2019 fue financiado, principalmente, por inversión extranjera directa bruta (Gráfico 3). En efecto, la entrada de flujos de IED aumentó 26,3%. Los otros flujos de capital también registraron ingresos, aunque con alta volatilidad. El comportamiento fuertemente superavitario de la cuenta de capitales permitió que el Banco de la República llevara a cabo un programa de acumulación de reservas para fortalecer la posición externa de la economía colombiana. Finalmente, la posición internacional neta –medida como la diferencia entre activos y pasivos externos– pasó de -46,3% del PIB en 2018 a -52,4% del PIB en 2019, resultado que va en línea con el aumento del 20,5% en el superávit de la cuenta financiera (excluyendo reservas) y la depreciación del 11% del peso colombiano, que redujo el PIB en dólares.

La tasa de cambio en 2019 jugó un papel importante en el desempeño de la balanza de pagos y su comportamiento estuvo dominado por la incertidumbre global derivada de las tensiones comerciales entre EE.UU. y China, ubicándose en un promedio de \$3,282. La mayor incertidumbre afectó el comercio mundial y la inversión, generando una menor perspectiva de crecimiento global. Lo anterior generó una fuerte demanda de activos seguros por parte de los agentes (tales como bonos del tesoro de EE.UU.),

lo que desencadenó una depreciación del tipo de cambio generalizada en economías emergentes, que, en el caso particular de Colombia, fue sostenida desde el segundo hasta el último trimestre del año.

Los choques macroeconómicos derivados de la pandemia del COVID-19 y el fuerte descenso de los precios del petróleo serán factores determinantes tanto en la evolución de la tasa de cambio como en las cuentas externas en 2020 (Gráfico 2). Las medidas de aislamiento impactarán el crecimiento de los socios comerciales de Colombia y, por tanto, la demanda externa, lo que llevaría a un decrecimiento de las exportaciones no tradicionales del 29%. Así mismo, la menor demanda de petróleo ha generado una fuerte caída del precio, impactando la tasa de cambio y reduciendo en un 52% el valor de las exportaciones petroleras. A su vez, por cuenta de la propagación del COVID-19, la percepción de riesgo ha aumentado en las economías emergentes, afectando la llegada de flujos de capital al país y generando presiones de depreciación del peso colombiano. Por cuenta de este conjunto de factores, se espera un aumento del 20,6% en la tasa de cambio, que, junto al decrecimiento de la economía colombiana, desincentivaría tanto las importaciones como la remisión de utilidades, que decrecerían un 27,8% y un 52%, respectivamente. Todo lo anterior llevaría a que el déficit de cuenta corriente se ubique en 4,8% del PIB en 2020, aumentando en 0,6pp.

Gráfico 2. Déficit de cuenta corriente (% PIB) 2019 y 2020



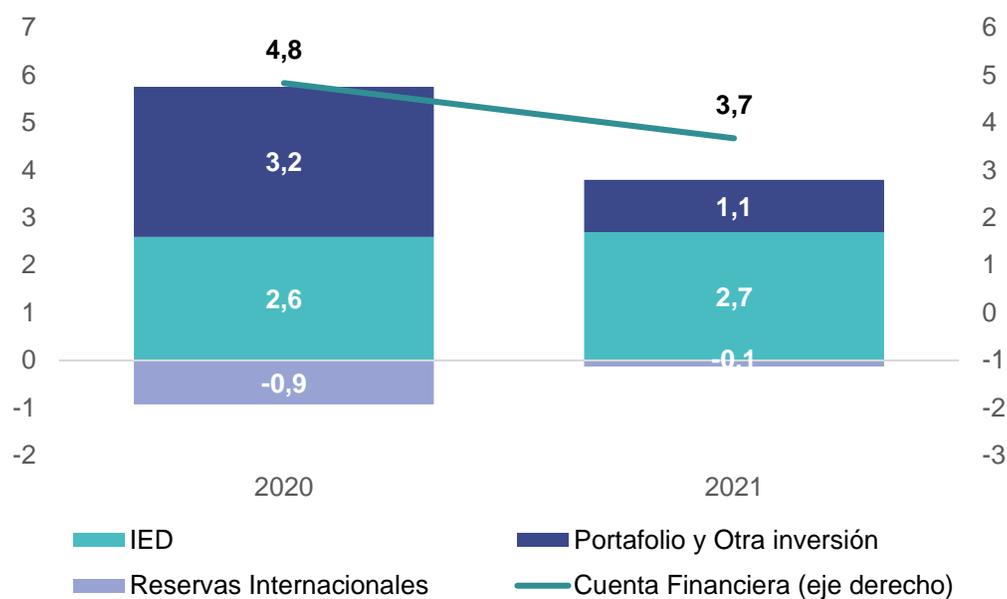
Fuente: Banco de la República. Cálculos MHCP – DGPM.

El financiamiento de este desbalance externo provendría de desembolsos externos del Gobierno y de flujos de IED (Gráfico 3). En efecto, se prevé que, si bien la aversión al riesgo mundial incidiría en una caída del 38,5% en los flujos de IED, el balance de la IED neta sería equivalente al 53,8% del desbalance externo. Por su parte, el balance público de inversión de portafolio y otra inversión aumentaría a USD\$ 10.883 millones, representando el 88% del déficit en cuenta corriente, gracias al desembolso estimado de USD\$ 15.398 millones entre bonos y multilaterales, por cuenta del esfuerzo que está implementando el Gobierno para financiar adecuadamente la atención de la emergencia sanitaria y económica provocada por el COVID-19.

Para 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público espera una tasa de cambio de \$3,960 promedio, lo que implica una depreciación de 21% frente a la tasa de cambio observada en 2019. La proyección actual captura la volatilidad que se ha experimentado en el mercado en lo corrido del año como consecuencia de la propagación del COVID-19 a nivel mundial, el colapso en los precios del petróleo y las decisiones de política monetaria de los principales bancos centrales del mundo. La coyuntura internacional actual ha debilitado las monedas de las economías emergentes, como consecuencia de la escasez de dólares que ha ocasionado la reversión de la inversión de portafolio en estos países. En particular, las monedas de la región han mostrado una depreciación promedio de 16%⁴ en lo corrido de 2020. Lo anterior se atribuye a la salida de inversionistas en búsqueda de activos seguros, lo que ha generado un debilitamiento de los mercados financieros a nivel global.

⁴ Con corte al 19 de junio de 2020.

Gráfico 3. Cuenta financiera (% PIB) 2019 y 2020



Fuente: Banco de la República. Cálculos MHCP – DGPM.

Finalmente, es importante resaltar que los riesgos macroeconómicos aquí presentados podrían impactar las proyecciones de crecimiento económico de corto y mediano plazo. Estos incorporan, en primer lugar, las posibles extensiones del periodo de aislamiento preventivo, lo cual no sólo afectará la dinámica de los sectores y variables económicas, sino que impactará la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. Así mismo, un escenario extendido de las medidas de aislamiento también puede generar interrupciones en las cadenas de suministro, afectando la oferta de productos. En segundo lugar, una recuperación económica global más lenta de la prevista asociada a factores externos afectaría negativamente los precios del petróleo y el crecimiento de los principales socios comerciales de Colombia. En tercer lugar, los efectos negativos sobre la solvencia del sistema financiero pueden afectar los balances del sistema y su aversión al riesgo, amplificando los efectos del choque actual sobre la economía colombiana. Por último, los impactos estructurales sobre el mercado laboral pueden generar inercia en el desempleo, lo que resultaría en que la recuperación de los indicadores del mercado laboral sea más compleja y tarde más en materializarse.

1.1.7. Consideraciones sobre la Ley de Crecimiento

La Ley 2010 de 2019, o de Crecimiento, que entró en vigor desde comienzos de 2020, mantiene el espíritu bajo el cual se promulgó en 2018 la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), el cual es el de

aumentar el recaudo del Gobierno nacional bajo un criterio de modernización de la estructura tributaria del país, al hacerla más progresiva y amigable con el crecimiento económico. Por otro lado, se implementan medidas para mejorar la capacidad de fiscalización de la DIAN, al combatir la evasión y el abuso en materia tributaria. Así mismo, el mayor recaudo por impuestos provenientes de personas naturales, dados los cambios en la estructura del impuesto de renta, la mayor tributación sobre dividendos y la introducción del impuesto al patrimonio, refleja la apuesta de este Gobierno por una transición impositiva desde personas jurídicas hacia personas naturales.

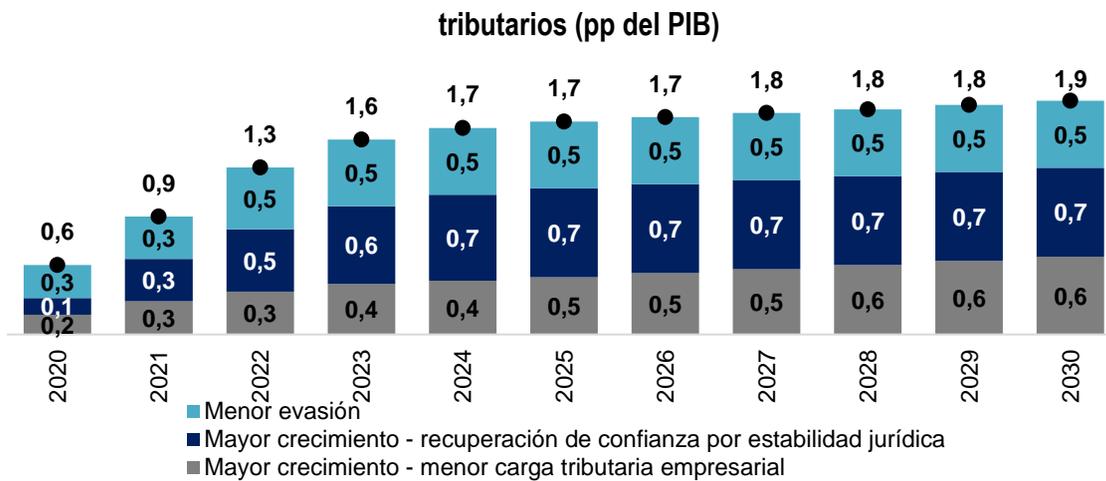
Este último elemento es especialmente sobresaliente, dado que limitar la carga impositiva a las empresas reduce el costo de uso del capital y, con ello, mejora los indicadores de inversión de la economía y su potencial de crecimiento. Esta condición es sobresaliente si se tiene en cuenta que la expansión de la actividad productiva tiene efectos sociales positivos, dada su relación con la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

Ahora bien, el mayor crecimiento económico no está relacionado únicamente con la reducción de la carga tributaria. La estabilidad jurídica y la confianza inversionista son elementos igualmente significativos en esta propuesta (Gráfico 4). Al respecto, vale la pena destacar que la imposición excesiva de tributos, así como el cambio permanente en las reglas de juego, dificultan la elaboración de presupuestos de inversión confiables y, de esa manera, inviabilizan proyectos necesarios para mejorar la competitividad del país. En esa línea, una gran noticia que trajo consigo la promulgación de las Leyes de Financiamiento y de Crecimiento fue la posibilidad de descontar del impuesto de renta el IVA pagado en las adquisiciones de bienes de capital. Esta figura, indudablemente favorecerá la formación bruta de capital del país y, nuevamente, sumará en los necesarios avances en materia de competitividad.

Adicionalmente, estos elementos son especialmente relevantes de cara al periodo pospandemia donde se requiere de un marco institucional moderno y acorde con la coyuntura. La Ley de Crecimiento tiene la capacidad de apuntalar parte de este desafío, toda vez que la reducción de la carga tributaria sobre las empresas favorecerá la preservación de este tejido y coadyuvará en su reactivación. Por ejemplo, la reducción gradual de la tarifa del impuesto de renta corporativo compensará parte del deterioro que se anticipa traerá la emergencia sobre las utilidades empresariales. Así mismo, esta decisión permitirá que la tasa efectiva de tributación pase de 71,9%, como porcentaje de las utilidades, a 54,6%, lo que a su

vez mejora los indicadores de competitividad empresarial⁵. Por otro lado, la modernización de la DIAN y la apuesta por una progresiva facturación electrónica probablemente hará contrapeso a la expectativa de detrimento en los mercados formales de la economía.

Gráfico 4. Impactos del mayor crecimiento económico y la menor evasión sobre los ingresos tributarios (pp del PIB)



Fuente: DGPM-MHCP

Está claro que el deterioro de las cuentas fiscales para las vigencias 2020 y 2021 matizan los buenos resultados que venía exhibiendo la Ley de Crecimiento. Por ejemplo, los ingresos tributarios del GNC (Gobierno Nacional Central) crecieron 9,8% en 2019 en comparación con 2018 y, partiendo de que la Ley de Crecimiento le da continuidad al grueso de medidas implementadas en el marco de la Ley de Financiamiento de 2018, es posible atribuir este aumento a la entrada en vigor de esta nueva estructura tributaria. Así mismo, de no ser por la emergencia del COVID-19, la expectativa de ingresos tributarios para 2020 sería igualmente favorable con 14,2% del PIB⁶, mayor al 14% del PIB observado en 2019 y al 13,3% del PIB estimado en el MFMP 2020 para esta vigencia fiscal.

Hacia futuro, es claro que se deberá avanzar en la discusión de una reforma fiscal que reafirme los logros de la recientemente aprobada Ley de Crecimiento, pero que avance en otros aspectos que en su momento quedaron pendientes. En ese sentido, esa propuesta deberá aumentar el recaudo, sin que ello amenace derechos ya adquiridos o vaya en menoscabo de la población en condición de vulnerabilidad. Por esta razón, se considera que las discusiones al respecto deberán darse una vez superada la

⁵ Ver Exposición de Motivos de la Ley de Crecimiento en <http://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-tercera/proyectos-de-ley-3/2680-exposicion-de-motivos/file>
⁶ Ibid

emergencia por el COVID-19 y bajo criterios mínimos de eficiencia, progresividad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

1.2. Sostenibilidad Fiscal

1.2.1. Balance fiscal 2019

Balance del GNC

En el 2019 el Gobierno Nacional Central (GNC) logró consolidar una senda decreciente de su déficit fiscal que inició desde 2016, obteniendo el menor déficit fiscal desde 2014 y el primer superávit primario desde 2012. El balance fiscal del GNC se ubicó en -2,5% y el balance primario en 0,4% del PIB. En comparación con el año anterior, el déficit fiscal se redujo en 0,7pp del PIB, gracias a un incremento en los ingresos, contrarrestado parcialmente por un aumento en la inversión. De igual forma, el balance primario pasó de -0,3% a 0,4% del PIB entre 2018 y 2019.

Tabla 2. Balance fiscal del GNC 2018-2019

CONCEPTO	\$MM		% del PIB		Var. %
	2018	2019*	2018	2019*	2019*/2018
Ingresos Totales	149.292	171.861	15,3	16,2	15,1
Tributarios	135.187	148.418	13,9	14,0	9,8
No Tributarios	826	1.477	0,1	0,1	78,7
Fondos Especiales	1.547	1.481	0,2	0,1	-4,2
Recursos de Capital	11.732	20.485	1,2	1,9	74,6
Gastos Totales	179.608	197.910	18,4	18,6	10,2
Intereses	27.474	30.800	2,8	2,9	12,1
Funcionamiento **	138.360	148.772	14,2	14,0	7,5
Inversión**	14.040	18.511	1,4	1,7	31,8
Préstamo Neto	-267	-174	0,0	0,0	-34,7
Balance Total	-30.316	-26.049	-3,1	-2,5	-
Balance Primario	-2.842	4.752	-0,3	0,4	-

*Cifras preliminares **Incluye pagos y deuda flotante Fuente: MHCP – DGPM.

El incremento observado en los ingresos⁷ se explicó por los mayores recursos de capital y la dinámica del recaudo tributario, que en 2019 se ubicó en niveles consistentes con la meta DIAN de \$148 billones. Los recursos de capital aumentaron de 1,2% a 1,9% del PIB entre 2018 y 2019, impulsados por el crecimiento observado en los dividendos y excedentes financieros, principalmente en los dividendos

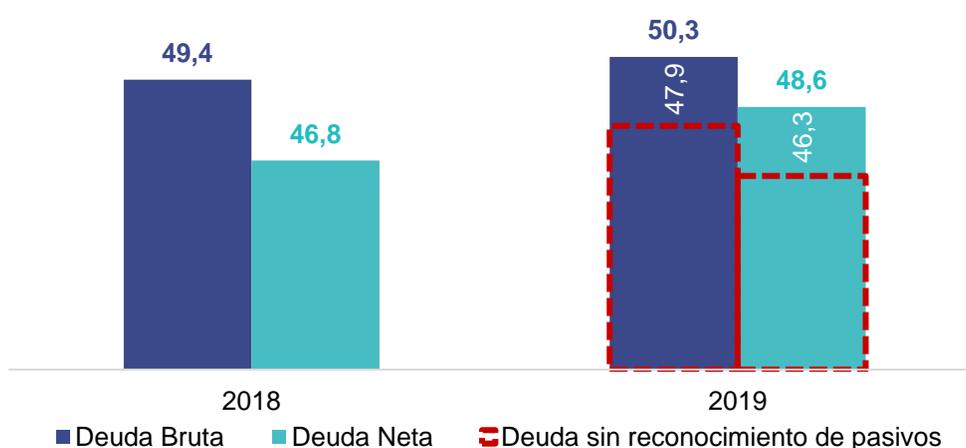
⁷ Para 2018 todas las utilidades transferidas por el Banco de la República al GNC se clasifican como recursos de financiamiento y no como ingresos fiscales, de acuerdo con la metodología de cálculo del balance fiscal vigente en ese momento. Si estos recursos se clasificaran como ingresos fiscales, al cierre de 2018, los recursos de capital ascenderían a 1,3% del PIB, los ingresos fiscales serían iguales a 15,4% del PIB y el balance total sería -3,0% del PIB.

recibidos por parte de Ecopetrol. Por el otro lado, el recaudo tributario aumentó de 13,9% a 14,0% del PIB en 2019, jalonado principalmente por los impuestos recaudados en las aduanas (aranceles e IVA), el impuesto de normalización tributaria y el GMF.

En cuanto al gasto total, el incremento se explica por una mayor inversión y más gastos en intereses, que fue parcialmente mitigado por una reducción en los gastos de funcionamiento. La inversión del GNC se ubicó en 1,7% del PIB, aumentando en 0,3pp frente al nivel de 2018. Por otro lado, el gasto en intereses aumentó de 2,8% a 2,9% del PIB, como consecuencia de una mayor causación de indexaciones, de los TES B emitidos en UVR, y un incremento en el pago de intereses de deuda externa.

Durante 2019, aumentaron tanto la deuda bruta como la deuda neta del GNC, principalmente debido al reconocimiento de pasivos no explícitos realizado en el PGN 2019 y el PND 2018-2022. De no ser por este reconocimiento de pasivos, que ascendió a 2,3% del PIB, la deuda bruta se hubiera reducido en 1,5pp del PIB, y la deuda neta en 0,5pp, entre 2018 y 2019. Esta reducción en la deuda, excluyendo el reconocimiento de pasivos, se explica por el superávit primario obtenido, la baja variación en la tasa de cambio de fin de año (0,8%) y el crecimiento del PIB nominal (7,7%), superior a la tasa de interés nominal implícita de la deuda (6,4%)⁸.

Gráfico 5. Deuda del GNC 2018-2019 (% del PIB)



Fuente: MHCP – DGPM.

Balance del SPNF

⁸ Esta tasa de interés se obtiene al ponderar las participaciones observadas en el stock de deuda de cierre de 2019, la tasa de interés implícita de la deuda interna (7,2%) y la tasa de interés implícita de la deuda externa (4,6%). Estas tasas de interés se calculan como el gasto en intereses observado en cada caso en 2019, dividido por el stock de deuda de 2018.

El comportamiento del Sector Público No Financiero (SPNF) presentó una mejora en su déficit fiscal, que se ubicó en -2,4% del PIB en 2019, disminuyendo frente al -2,9% del PIB en 2018. Los subsectores que componen el SPNF diferentes al Gobierno General (GG), correspondientes a las empresas del nivel nacional mejoraron su balance en 0,6pp del PIB, en especial por una significativa disminución del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), a raíz de las medidas tomadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Lo anterior permitió observar equilibrio fiscal en el sector descentralizado del SPNF, el cual mantiene una posición fiscal sólida.

Por su parte el GG (Subsector que compone al SPNF) presentó un balance de -2,4% del PIB en 2019, lo que significó un leve deterioro de 0,2pp del PIB frente a 2018. Este resultado se presentó como consecuencia de comportamientos heterogéneos entre sus principales sectores. Como se mencionó previamente, el GNC continuó con una senda de ajuste del déficit fiscal y generó un superávit primario. El sector de seguridad social presentó un comportamiento ligeramente más superavitario en 2019 (+0,1pp del PIB frente a 2018), producto principalmente de los rendimientos financieros de sus portafolios. De otra parte, los gobiernos regionales y locales (incluido el Sistema General de Regalías - SGR-) elevaron su gasto en 2019 en dos dígitos (creciendo a una tasa de 22,5%). Este crecimiento se concentró especialmente en inversión, debido a la finalización de los periodos de las administraciones territoriales 2016-2019, lo que llevó a que el resultado fiscal se deteriorara en 0,9pp del PIB, situándose en -0,4% del PIB.

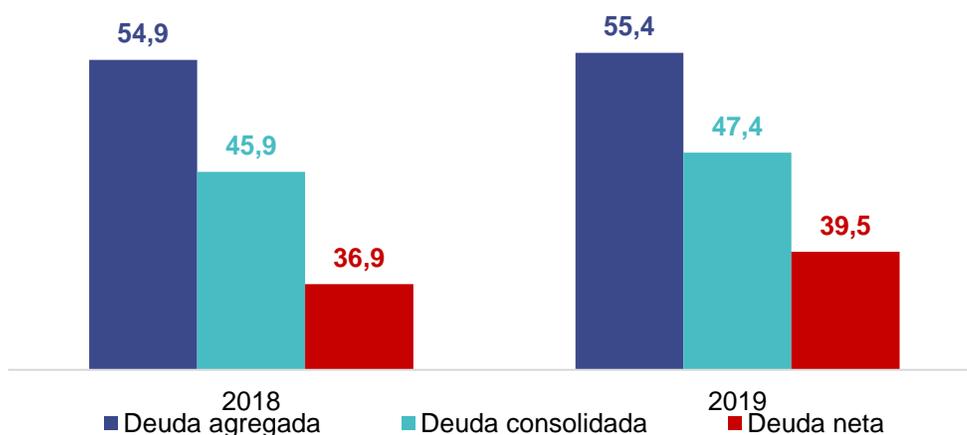
Tabla 3. Balance fiscal del SPNF 2018-2019

CONCEPTO	\$MM		% del PIB	
	2018	2019*	2018	2019*
Seguridad Social	3.172	4.029	0,3	0,4
Empresas del nivel nacional	-5.705	593	-0,6	0,1
FAEP	-360	-379	0,0	0,0
Sector Eléctrico	28	-166	0,0	0,0
Resto Nacional	-5.373	1.138	-0,6	0,1
Empresas del nivel local	-503	-373	-0,1	0,0
EPM	-977	-530	-0,1	0,0
EMCALI	-13	186	0,0	0,0
Resto Local	487	-29	0,0	0,0
Regionales y Locales	5.433	-3.759	0,6	-0,4
Del cual SGR	5.660	458	0,6	0,0
Sector Descentralizado	2.398	490	0,2	0,0
Gobierno Nacional Central	-30.316	-26.049	-3,1	-2,5
Balance Total	-27.918	-25.558	-2,9	-2,4
Balance Primario**	1.652	5.687	0,2	0,5

*Cifras preliminares ** Descuenta utilidades del Banrep por \$1.869 mm en 2019, conforme lo dispuesto en la Ley 819 de 2003. Fuente: MHCP – DGPM.

El balance primario del SPNF presentó una mejora de 0,4pp del PIB entre 2018 y 2019. Este balance primario excluye los ingresos del GNC por transferencias de utilidades del Banco de la República, como lo dispone la Ley 819 de 2003. Si se incluyen estos recursos, el balance primario del SPNF presentaría una mejora de 0,5pp del PIB frente a 2018.

Gráfico 6. Deuda del SPNF 2018-2019 (% del PIB)



Fuente: MHCP – DGPM.

La deuda agregada del SPNF también presentó un comportamiento relativamente estable en 2019, mientras que sin el reconocimiento de pasivos esta hubiera disminuido 1,7pp del PIB. Adicional a los movimientos en el financiamiento de los sectores del GG, descritos previamente, en el SPNF se presentó un comportamiento en general estable de la deuda de las empresas nacionales y territoriales. En particular, EPM presentó una ligera disminución de su deuda emitida en bonos internos en \$246,3 mm.

1.2.2. Perspectivas 2020-2021

Perspectivas del GNC

La estrategia fiscal para el periodo en análisis se elabora alrededor de una dinámica macroeconómica excepcional en el país, causada por los choques relacionados con la pandemia del COVID-19 que han afectado de manera importante las finanzas públicas, que además le agregan una alta incertidumbre a la dinámica macroeconómica que se proyecta en los años venideros.

En primera instancia, a lo largo del primer semestre del año 2020, las finanzas públicas del GNC sufrieron dos choques importantes, el primero correspondió a un incremento del gasto público requerido, mientras el segundo responde a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año, como consecuencia principalmente de las medidas de aislamiento preventivo. Como resultado de estos dos choques, se espera un deterioro importante del balance fiscal del GNC frente al ajuste evidenciado en 2019. Para el 2020, el balance fiscal proyectado del GNC, consistente con la proyección de crecimiento de -5,5%, es de -8,2% del PIB. De esta forma, ante la dificultad de proyectar la evolución que seguirá la pandemia en los próximos dos años y, por consiguiente, la cantidad de recursos que tendrán que ser movilizados para mitigar sus efectos, el Gobierno nacional, por intermedio del Confis en su sesión del 19 de junio de 2020, invocó el Artículo 11⁹ de la Ley 1473 (Ley de Regla Fiscal) para suspender su aplicación durante los años 2020 y 2021, manteniendo el principio de sostenibilidad fiscal en la programación presupuestal de dichos años.

Tras los choques experimentados en 2020, se proyecta que el GNC tendrá un ajuste importante en 2021. Este resultado sería jalonado por el desmonte de buena parte del gasto requerido para la atención de la emergencia económica en 2020 y, en menor medida, por el aumento de los ingresos tributarios, impulsado por la recuperación económica proyectada. Sin embargo, el resultado fiscal de 2021 seguirá

⁹ "Artículo 11. Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal."

siendo afectado por factores directamente ligados a la pandemia. Este es el caso de ciertos gastos que presentarán alguna persistencia especialmente relacionados con el sector salud, por ejemplo. La magnitud del ajuste estimado, el alto crecimiento económico y las condiciones de mercado favorables permitirían reducir la deuda pública en 5,1pp del PIB en 2021, marcando el inicio de la trayectoria decreciente de la deuda y del balance fiscal del mediano plazo.

Respecto al balance de 2020, se estima que los ingresos totales del GNC se contraigan 8,3% frente a 2019, mientras los gastos totales evidenciarán un crecimiento de 21,8%. La caída esperada en los ingresos se explica, principalmente, por el impacto que tendrá el crecimiento económico estimado para 2020 (-5,5% real) sobre los ingresos tributarios de la Nación, los cuales se reducirán en 0,7pp del PIB frente a 2019. Por su parte, se estima un incremento en los gastos de funcionamiento e inversión de 7,7%, sin incorporar el gasto por emergencia económica y capitalización del FNG, pero un crecimiento anual de 21,8% en el rubro total, en respuesta al mayor gasto de salud para atender y mitigar la expansión del COVID-19 en Colombia, y de las mayores transferencias a hogares vulnerables y empresas, para hacer frente a la recesión generada por la pandemia y las medidas de aislamiento. De esta forma, el gasto total se ubicaría en 23,8% del PIB en 2020, aumentando 5,2pp frente a 2019 y ubicándose en el nivel más alto desde que se tienen registros fiscales.

Tabla 4. Balance fiscal del GNC 2020-2021

CONCEPTO	\$MM		% del PIB		Var. %
	2020*	2021*	2020*	2021*	2020*/2021*
Ingresos Totales	157.664	176.810	15,6	15,6	12,1
Tributarios	135.017	152.870	13,3	13,5	13,2
No Tributarios	1.376	1.376	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	1.448	1.443	0,1	0,1	-0,4
Recursos de Capital	19.822	21.121	2,0	1,9	6,6
Gastos Totales	241.077	234.580	23,8	20,7	-2,7
Intereses	32.328	36.144	3,2	3,2	11,8
Funcionamiento	160.477	178.603	15,8	15,8	11,3
Inversión**	19.651	19.833	1,9	1,7	0,9
Gasto por Emergencia Económica	25.370	-	2,5	0,0	-
Capitalización FNG	3.250	-	0,3	0,0	-
Préstamo Neto	-	-	0,0	0,0	-
Balance Total	-83.413	-57.770	-8,2	-5,1	-
Balance Primario	-51.085	-21.626	-5,0	-1,9	-

*Cifras proyectadas **Incluye pagos y deuda flotante. Fuente: MHCP – DGPM.

Como se ha descrito anteriormente, el 2021 marca el inicio de la recuperación económica, como consecuencia se proyecta que los ingresos totales del GNC crecerán 12,1%, jalonados por un incremento esperado del recaudo tributario en 0,2pp del PIB, en línea con la aceleración de la economía. Por su parte, los recursos de capital se reducirían en 0,1pp del PIB, mientras se proyecta una relativa estabilidad en los ingresos no tributarios y de fondos especiales como proporción del producto, evidenciando variaciones nominales cercanas a cero¹⁰.

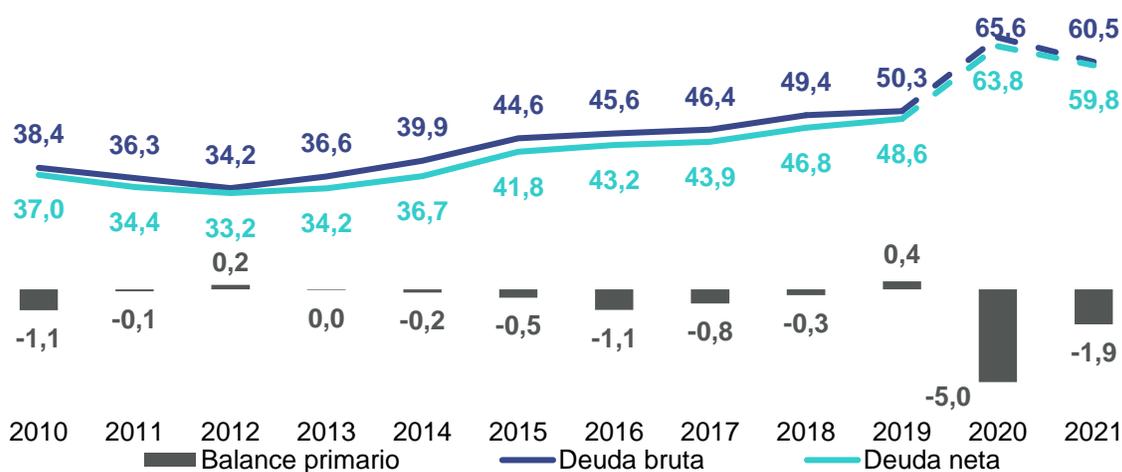
Por su parte, los gastos totales del GNC se contraerán en la magnitud del monto destinado para la emergencia económica y la capitalización del FNG en 2020, mientras el gasto restante se reducirá en 0,3pp del PIB. Se estima que el gasto en funcionamiento e inversión tendrá en 2021 un crecimiento anual de 10,2%, inferior a la expansión del PIB nominal (11,8%), con lo cual se reduciría en 0,3pp del PIB frente a 2020. Por último, el gasto en intereses se mantendrá estable en 3,2% del PIB en 2021, como consecuencia del incremento en el endeudamiento observado en 2020 y los desembolsos de deuda que se prevén en 2021, para cubrir el déficit fiscal.

Como consecuencia de las medidas tomadas para enfrentar la emergencia del COVID-19 y del choque macroeconómico, se estima que la deuda bruta del GNC¹¹ se ubique en 65,6% del PIB en 2020. Esto es resultado de la estrategia de financiamiento que ha puesto en marcha el Gobierno nacional y es consistente con un déficit fiscal de 8,2% y un déficit primario de 5,0% del PIB. El resultado de 2020 también se ve afectado por las condiciones macroeconómicas y financieras generadas en esta coyuntura. Así, se espera que el crecimiento económico negativo, la depreciación del peso frente al dólar (proyectada alrededor del 25% para el final del periodo) y el aumento esperado en las tasas de interés contribuyan con cerca de 10,0pp al aumento de la relación deuda/PIB este año.

¹⁰ En particular, este resultado corresponde a una menor actividad de los entes de control en 2020, que reduce los ingresos de otras tasas y multas, correspondientes a ingresos no tributarios. Por su parte, la contracción nominal de los recursos de fondos especiales responde principalmente al efecto de la modificación que se dio a la destinación de los recursos de la sobretasa al ACPM, siendo asignada en su totalidad a los municipios durante 2020 y 2021, en el marco de la emergencia económica.

¹¹ Considera la deuda financiera, los pagarés y las cuentas por pagar (CUN, rezago presupuestal y reconocimiento de pasivos no explícitos).

Gráfico 7. Proyección de deuda bruta y neta del GNC (% del PIB)



Fuente: MHCP – DGPM.

Parte fundamental de la estrategia fiscal para atender la emergencia ha consistido en mantener la deuda pública en niveles inferiores al límite, minimizando el riesgo de insolvencia. De acuerdo con estimaciones de la Dirección General de Política Macroeconómica¹², una deuda como porcentaje del PIB potencial superior al 60% puede comprometer la solvencia de las finanzas públicas. Se calcula que en 2020 la deuda bruta del GNC se ubicaría en niveles de 58,5% del PIB potencial, es decir, 1,5pp por debajo del límite mencionado anteriormente.

Para 2021, se estima que la deuda bruta del GNC se reduzca 5,1pp hasta 60,5% del PIB, como resultado, principalmente, de las mejores condiciones macroeconómicas, que más compensan el déficit primario esperado para el año y que seguiría generando presiones al alza. Específicamente, la apreciación del peso esperada al cierre del año, la aceleración del crecimiento económico y las bajas tasas de interés de financiación contribuirán en cerca de 6,0pp a la reducción de la deuda pública en 2021. Si bien se proyecta un ajuste fiscal importante frente a 2020, el GNC evidenciaría un déficit primario de 1,9% del PIB en el 2021, lo cual reduce la magnitud de la caída interanual de la deuda.

Perspectivas del SPNF

En cuanto al SPNF en 2020, este presentaría una ampliación del déficit fiscal de 7,0pp del PIB frente a 2019, jalonado principalmente por el GNC y, en menor medida, por el sector descentralizado, donde

¹² Betancur, Libos y Cruz (*Por publicar*). Estimación del Límite de Deuda para Colombia.

resaltan el subsector de regionales y locales, la seguridad social y la cuenta especial Fondes. Un déficit fiscal de 9,4% del PIB, junto con un nivel de intereses del 3,4% del PIB, ubicarían el balance primario del SPNF en -6,0% del PIB. Sin embargo, al calcular este indicador conforme con lo estipulado en la Ley 819 de 2003 (es decir, descontando, entre otros, las utilidades del Banco de la República registradas como ingreso de la Nación), se llega a un nivel de -6,7% del PIB.

Para 2021, producto de contracciones en el déficit del GNC y el sector descentralizado, el SPNF reduciría significativamente su nivel de déficit fiscal situándolo en 5,3% del PIB en 2021. Como resultado de una disminución del déficit fiscal del GNC en 3,1pp del PIB, y de lo mismo en sector descentralizado en 1,0pp del PIB, el SPNF reduciría sus necesidades de financiamiento netas en 4,2pp del PIB. Consistente con lo anterior, el 75% del ajuste fiscal estaría en cabeza del GNC y el 25% en el sector descentralizado. En especial, este ajuste estará jalonado dentro de este último por el sector de regionales y locales, y de seguridad social. Por último, en línea con el menor nivel de déficit, e intereses constantes de alrededor de 3,4% del PIB, el balance primario del SPNF equivaldría a -1,8% del PIB. Sin embargo, al restarle los recursos proyectados por privatizaciones y transferencias de utilidades del Banco de la República al GNC, registradas como ingreso de este último (conforme lo dispuesto en la Ley 819 de 2003), el balance primario resultante sería de -3,4% del PIB.

Tabla 5. Balance fiscal del Sector Público No Financiero 2020-2021

SECTORES	\$MM		% del PIB	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Seguridad Social	26	5.046	0,0	0,4
Empresas del nivel nacional	-2.098	-1.384	-0,2	-0,1
Sector Eléctrico	-301	-117	0,0	0,0
Resto Nacional	-1.797	-1.267	-0,2	-0,1
Del cual, ANH	-301	-1.336	0,0	-0,1
Del cual, FEPC	978	0	0,1	0,0
Del cual, FONDES	-2.600	0	-0,3	0,0
Empresas del nivel local	-881	-244	-0,1	0,0
Regionales y Locales	-9.323	-5.246	-0,9	-0,5
Sector Descentralizado	-12.275	-1.829	-1,2	-0,2
Gobierno Nacional Central	-83.413	-57.770	-8,2	-5,1
Balance Total	-95.688	-59.599	-9,4	-5,3
Balance Primario**	-67.939	-38.093	-6,7	-3,4

* Cifras Preliminares. ** Descuenta utilidades del Banrep y privatizaciones por \$6.987 mm y \$17.241 mm, en 2020 y 2021, respectivamente, conforme lo dispuesto en la Ley 819 de 2003. Fuente: DGPM – MHCP

Es relevante destacar que al interior del SPNF, en particular al nivel del GG, los activos líquidos y las múltiples transacciones entre los sectores que lo componen han permitido atender una porción significativa del financiamiento adicional requerido por la emergencia. Parte de la estrategia ha consistido en la utilización de activos líquidos financieros acumulados por las entidades territoriales, gracias a la generación de superávits primarios constantes. Esta estrategia de financiamiento del GNC resulta óptima en las circunstancias actuales, si se considera el deterioro de las condiciones de endeudamiento a través de los mercados financieros, y el hecho de que los recursos concedidos en calidad de préstamo por las entidades territoriales y la seguridad social no respaldan obligaciones que requieran recursos en el corto plazo.

Estrategia fiscal de mediano plazo

Se estima que, en 2020, como consecuencia de un choque exógeno sin precedentes, la deuda pública a lo largo y ancho del mundo se eleve de manera sustancial. Los estimativos recientes del FMI¹³ sugieren que la relación entre deuda pública bruta y PIB del Gobierno General subiría 26pp entre 2019 y 2020 en el promedio de economías avanzadas. Así mismo, se estima que la razón deuda a PIB del promedio de países de América Latina aumente en 10,9pp durante 2020. Sin lugar a duda, la magnitud del choque experimentado por las finanzas públicas supone un reto importante para el mediano plazo, en la medida en que se deben evaluar alternativas de política, que permitan llevar a cabo un ajuste eficiente de los niveles de deuda, en un contexto de crecimiento económico sostenido y tasas de interés de financiamiento favorables.

En este sentido, a partir del año 2022, el Gobierno nacional se propone retornar a una senda consistente con la Regla Fiscal. Lo anterior exige taxativamente un ajuste fiscal que derivará en la generación de importantes superávits primarios que, junto con sólidas bases macroeconómicas, permitirán observar una senda decreciente del endeudamiento en el mediano plazo. En efecto, a partir de 2022, el balance total convergerá gradualmente hacia 1,0% del PIB, de tal forma que el balance primario resultante permitirá una reducción de 21,6pp en la deuda neta del GNC entre 2020 y 2031, ubicándola en 42,2% del PIB al final de la década. Lo anterior es consistente con un escenario macroeconómico en el cual se da una recuperación económica importante en el 2021, seguida de tasas de crecimiento posteriores

13 Fuente: WEO junio de 2020. Los datos corresponden al incremento estimado de la deuda bruta del Gobierno General entre 2019 y 2020.

alineadas con la tasa de crecimiento potencial, que se ha estimado en alrededor de 3,5% anual. En el caso en que los efectos derivados de la pandemia se prolonguen o se profundicen, se retardará el proceso de consolidación fiscal, pero esta contingencia está contemplada por el mecanismo de ajuste de la regla fiscal.

El Gobierno nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal a partir del año 2022, que combina una reducción del gasto, mayor eficiencia presupuestal, mejoras en la eficiencia de la institucionalidad del recaudo y fortalecimiento de la fiscalización. El escenario central del Gobierno se fundamenta en la intención de generar incrementos permanentes en los ingresos corrientes, condicionados a la materialización de la reactivación y el crecimiento económico que, junto con la priorización y focalización de los gastos, fortalecerá la inversión pública en el mediano plazo. Específicamente, se buscará adelantar una modernización integral de las finanzas públicas de cara al año 2022, aumentando los ingresos y mejorando la focalización del gasto público, especialmente el gasto social.

Para el resto del sector público se prevé una normalización de su dinámica de ingresos y gastos a partir de 2022. En línea con el importante ajuste fiscal que se proyecta para el GNC, se esperan altos superávits primarios para el Gobierno General desde 2022 en adelante, que orientarán la deuda neta hacia niveles cercanos al 31% en 2031, reduciéndose 21,8pp del PIB frente al dato previsto para 2020.

En particular sobre el GNC, a lo largo de la próxima década, el balance fiscal deberá presentar un ajuste importante y ordenado, que respalde una reducción sostenida de la relación entre el saldo de la deuda pública y el PIB. De acuerdo con el escenario macroeconómico central, tras una disminución del déficit fiscal equivalente a 3,1pp del PIB en 2021, será necesario un ajuste adicional equivalente a 2,6pp del PIB en 2022, seguido de ajustes más moderados hasta el final del horizonte contemplado. A partir de 2022, el ajuste estará respaldado por un incremento importante de los ingresos tributarios, derivados de la modernización de la DIAN y los mayores recaudos asociados a la recuperación de la economía. La disminución en el déficit fiscal en los años subsiguientes es consistente con el retorno a una senda de crecimiento económico más alineada con el crecimiento potencial de la economía. Así mismo, se evaluará un conjunto de alternativas tendientes a incrementar los ingresos corrientes del Gobierno en por lo menos 2,0% del PIB.

Si bien el escenario central contempla un déficit fiscal del GNC de 2,5% del PIB en 2022, este es contingente a las condiciones macroeconómicas que estarán vigentes en su momento. En particular, considerando la gran incertidumbre que prevalece en torno a las perspectivas de crecimiento económico a lo largo del mundo para los próximos años, es importante destacar que la regla fiscal contempla instrumentos, que permitirán adaptar la meta de déficit fiscal a las circunstancias prevalecientes del país.

En el marco del escenario macroeconómico central, los ingresos totales del GNC tendrán un crecimiento cercano a 2pp del PIB entre 2021 y 2031, jalonados principalmente por un aumento de aproximadamente 3pp de los ingresos corrientes. En particular, se estima que los ingresos corrientes se ubicarán en 16,5% del PIB al final de la década, incrementándose en 2,9pp del PIB frente a 2021, parcialmente acercándose, de esta manera, a diversos estándares internacionales, frente a los cuales hoy Colombia permanece todavía distante. En efecto, de acuerdo con estadísticas del FMI de 2018, los ingresos corrientes del país evidencian una brecha de 6,2pp del PIB frente al promedio de países de la OCDE y de 3,1pp frente a la media de países emergentes.

Como consecuencia de los superávits primarios generados y del crecimiento económico proyectado, la deuda bruta del GNC se reducirá de 60,5% del PIB en 2021 a 42,9% en 2031, impulsado a partir del 2022 por el crecimiento económico y los superávits primarios que se prevén, superiores a 1,0% del PIB a partir de 2023. En efecto, este esfuerzo desde las cuentas fiscales se complementará con un crecimiento económico real promedio de 4,0%, y una senda estable de la tasa de cambio. De esta forma, en 2031 el GNC tendrá niveles de deuda inferiores a los observados en 2015. Así mismo, la deuda neta disminuirá de 59,8% del PIB en 2021 a 42,2% en 2031.

1.3. Fortalecimiento del Sistema Tributario

Como se mencionó en los apartados anteriores, la modernización de la DIAN y la puesta en marcha de la facturación electrónica han sido elementos importantes dentro del balance económico en el último año. Así mismo, se resaltan las medidas incluidas dentro de la Ley de Crecimiento económico orientadas a mejorar la capacidad de fiscalización, al combatir la evasión y el abuso en materia tributaria. En conjunto, las acciones lideradas por la DIAN contribuyen significativamente a la estrategia fiscal de mediano plazo. A continuación, se destacan algunas de las medidas implementadas por dicha entidad.

1.3.1. Factura Electrónica

La factura electrónica es un eje fundamental de la modernización del país. El avance en la materia se enmarca en la gestión del componente normativo, tecnológico, masificación de la herramienta y soporte a través de los dispuestos canales de servicio.

Normativo

La implementación y masificación de la factura electrónica con validación previa en Colombia ha tenido impactos normativos. Luego de la Ley de Crecimiento Económico, se expidió el Decreto 358 de 2020, lo cual, sumado a las diferentes resoluciones de la DIAN, ha permitido que la Factura Electrónica cuente con todo el soporte normativo que requiere su implementación en el país.

Tecnológico

Durante el año 2019 se parametrizaron los servicios informáticos para el registro de facturadores, pruebas de habilitación, validación de facturas electrónicas y autorización de proveedores tecnológicos, consulta de documentos, servicio Facturación Gratuita DIAN y se ha estabilizado esta plataforma informática, la cual ha recibido millones de facturas probando los servicios dispuestos, lo que permite concluir que se encuentran listos para iniciar la fase de masificación.

Por otro lado, con el fin de proporcionar una opción accesible para todos los contribuyentes, principalmente para las pymes, la DIAN dispuso el módulo de solución gratuita a los facturadores electrónicos, los servicios de generación, transmisión, validación y expedición de facturas electrónicas.

Se identificó como barrera de entrada para la factura electrónica los precios de los certificados de firma digital, afectando la masificación del proyecto, especialmente para los micro y pequeños empresarios que debían invertir mayores valores para obtener este dispositivo en contraste con el valor representado en facturación por talonario. Como solución, se adquirieron 560.011 certificados de firma digital, permitiendo impulsar de manera significativa la masificación y garantizando la absoluta gratuidad del servicio e impactando el mercado con un nuevo referente de precio que permitirá que se ajuste en el futuro a niveles de precios internacionales que rondan los USD\$10 o USD\$12 y no los actuales USD\$100 o más.

Igualmente, se identificó la necesidad de crear un proceso que simplifique al usuario del servicio de Facturación Gratuita asociado al proceso de transcripción o diligenciamiento de información en el formato de pantalla y móvil. En consecuencia, se desarrolló un conjunto de “Plantillas” para diferentes tipos de actividades económicas para compañías con bajo volumen de facturación, permitiendo facturar diligenciando un menor número campos y la plantilla llenará automáticamente el resto de la información previamente identificada.

Por otro lado, se han habilitado 87 proveedores tecnológicos para ofrecer los servicios inherentes a la facturación electrónica, lo cuales tienen domicilio en las 10 principales ciudades del país logrando prestar servicios con cobertura nacional.

Al cierre del año 2019, el servicio informático electrónico había recibido 47,4 millones documentos electrónicos funcionando de manera adecuada y con una disponibilidad permanente. Al 27 de mayo de 2020, se han validado 248,3 millones de facturas por un total facturado de \$ 466,7 billones. Estas cifras evidencian que se cuenta con un sistema robusto para soportar la Factura Electrónica.

Masificación de la Factura Electrónica

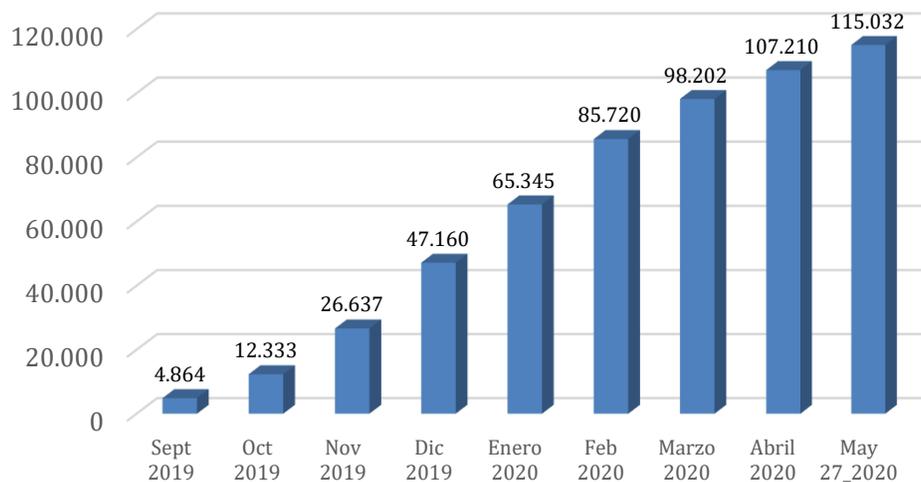
La implementación del proyecto se encuentra en la etapa clave de despliegue y, por consiguiente, todos los esfuerzos están dirigidos a la masificación de la factura electrónica y a realizar las mejoras que requiere el sistema con el fin de prestar el mejor servicio al contribuyente.

Con la expedición del calendario que obliga a todos los contribuyentes y responsables de expedir facturas para que lo realizaran de forma electrónica desde noviembre de 2019, se logró el registro de 110.005 contribuyentes y habilitación de 47.160; es decir, facturando o listos para hacerlo cuando vendan bienes o presten servicios. El ritmo de masificación se vio afectado en 2019 por la declaratoria de inexecutable de la Ley de financiamiento; no obstante, los obligados a facturar electrónicamente han empezado a cumplir con esta obligación de manera satisfactoria, ocasionado un ajuste en la curva de masificación, desplazándola hacia el 2020.

Durante 2020, la declaratoria de la emergencia provocada por el COVID-19 ha generado un menor ritmo de habilitación de los facturadores electrónicos, especialmente de marzo a mayo. Sin embargo, continúan ingresando nuevos responsables para iniciar a expedir facturas electrónicas.

Los resultados obtenidos con la masificación de la factura electrónica en lo corrido del año reflejan que 67.182 contribuyentes se han habilitado, muchos más que lo presentado en 2019. Ver Gráfico 8.

Gráfico 8. Total habilitados para Facturar Electrónicamente



Fuente: DIAN

Adicionalmente, desde el año 2019 se han adelantado acciones para dar a conocer las condiciones técnicas y operativas que se requieren para la expedición del sistema de facturación con validación previa. Con corte del 30 de abril de 2020, la DIAN ha capacitado 88.366 personas interesadas en implementar este sistema en 826 actividades presenciales y virtuales. Estos eventos han sido realizados con el apoyo de los gremios, universidades, alcaldías, Cámaras de Comercio y en actividades abiertas al público en general.

Soporte al facturador

El incremento de los contribuyentes facturando electrónicamente con validación previa ha implicado fortalecer el soporte al usuario por diferentes canales de servicio, tales como chatbot, correo electrónico, línea de soporte, atención personalizada y trámite de las peticiones, quejas y reclamos (PQR), entre otros.

1.3.2. Devoluciones Automáticas

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 2010 de 2019 en relación al término para efectuar las devoluciones, actualmente se encuentra en trámite el decreto reglamentario de las devoluciones automáticas.

No obstante lo anterior, con la implementación de la medida de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno nacional y la expedición del Decreto 535 del 10 de abril de 2020, a los solicitantes de devolución de saldos a favor en el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre las Ventas, cuya calificación NO sea de riesgo alto y además cumplan los requisitos señalados en la ley, se les autoriza la devolución mediante el procedimiento abreviado de devolución automática, esto es, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de radicación de la solicitud. Es así como en el período del 13 de abril al 31 de mayo de 2020 se han proferido 10.652 resoluciones de devolución por un monto superior a \$ 3,12 billones, lo cual representa un incremento del 281% respecto al mismo período del año 2019.

1.3.3. Fondo DIAN para Colombia

Mediante el artículo 55 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 se creó el Fondo DIAN para Colombia (FDC) como un patrimonio autónomo cuyo objeto es la financiación y/o la inversión del programa de modernización de DIAN. El Decreto 1949 de 2019 reglamenta el fondo y define que la DIAN será la Entidad Ejecutora, es decir, tendrá la ordenación del gasto sobre los recursos del FDC. En línea con lo dispuesto, posteriormente se adjudicó el contrato de fiducia mercantil al Consorcio Fondo DIAN para Colombia Dian 2020 conformado por tres reconocidas entidades fiduciarias del país: la Fiduciaria La Previsora, Fiduciaria Agraria y Fiduciaria de Comercio Exterior. Esta entidad fiduciaria tendrá la representación legal del Fondo.

El CONFIS otorgó en marzo de 2020 el aval fiscal para la declaratoria de importancia estratégica por el CONPES de los aportes que realizará la Nación en el proyecto “Apoyo a Proyectos de Inversión a nivel Nacional”, para el pago del servicio de la deuda de su equivalente en dólares americanos y los costos de administración fiduciaria al Fondo DIAN para Colombia para la ejecución del Programa de Apoyo a la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Adicionalmente, está en proceso de aprobación el documento CONPES donde se solicita la presentación del FDC y la declaratoria de importancia estratégica del proyecto. Este documento establece los lineamientos del programa a desarrollar por el Fondo, el cual tiene como objetivo principal mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la DIAN a través de dos objetivos específicos: i) mejorar el modelo de gobernanza institucional que contribuya a la eficacia de la gestión tributaria y aduanera; y ii) mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica.

1.4. Impulso Desarrollo Regional

La infraestructura como bien público busca mejorar la calidad de vida de los beneficiarios de los proyectos y en la medida que se logre su estructuración, ejecución y puesta en marcha con oportunidad y con calidad, aporta a los procesos de inclusión social y equidad, por ejemplo, al mejorar la accesibilidad de las personas al sistema de salud, la conectividad de las ciudades a través de la infraestructura y sistemas de transporte terrestre y masivo, promoviendo el desarrollo de energía renovable, entre otros. De esta forma se hace un aporte en mejorar las condiciones de las poblaciones beneficiarias de las intervenciones, promoviendo el desarrollo socioeconómico.

1.4.1. Financiación de proyectos de infraestructura

El Gobierno nacional, a través de la FDN participa principalmente desde tres frentes para aportar al desarrollo de proyectos de infraestructura: estructuración, financiación de proyectos y asesoría para la estructuración de emisiones del mercado capitales.

Estructuración de proyectos

La FDN continúa consolidándose como un asesor estratégico de entidades públicas en varios de los proyectos más importantes de infraestructura que se están realizando en el país, iniciando el año 2020 con 10 proyectos en ejecución. Desde el punto de vista sectorial, el sector de transporte representa el 50% de los negocios, seguido en participación por otros sectores como energía, infraestructura social y desarrollo urbano y territorial.

Como el fin que la fase de estructuración cuente con altos estándares para contar con una mayor tasa de éxito de los proyectos, la FDN ha venido trabajando con el Gobierno Británico y varias entidades del orden nacional (incluida Presidencia y el MHCP), para implementar tres metodologías internacionales para la preparación (estructuración) de proyectos de infraestructura, tales como el modelo de los cinco casos (*five case model*), *Building Information Modelling* – BIM y el *Project Initiation Reoutemap*. Lo anterior permite optimizar y tener un uso racional de los recursos públicos en la etapa de inversión.

En el último año la FDN ha desarrollado la estructuración de proyectos de infraestructura urbana tales como: la primera línea del metro de Bogotá y de la segunda fase del Transmilenio en Soacha. Adicionalmente, culminó con éxito el proceso de venta de Electricaribe y la estructuración de los hospitales públicos de Santa Clara, Bosa y Usme, entre otros. Actualmente, continúa con nuevos proyectos como el Tren de cercanías del Valle del Cauca y el metro de la Av. 80 de Medellín.

Durante lo corrido del año 2020 se logró la aprobación de recursos por hasta USD\$ 2 millones por parte de la FDN, del BID y del Project Infrastructure Authority (PIA) del Gobierno Británico, con lo cual se cuenta con USD\$ 6 millones para iniciar las operaciones del vehículo de preinversión para adelantar estudios y estructuraciones. La FDN se encuentra preparando dos proyectos con el fin de ser evaluados para ser los primeros en contar con el apoyo de la cofinanciación de este vehículo de preinversión. A través de este vehículo se espera contar con 7 proyectos exitosamente adjudicados entre 2023 y 2030 y con ello colocar en el mercado un capex de aproximadamente \$5,7 billones.

Financiación de proyectos

En cuanto a la financiación de proyectos, durante el año 2019 y lo corrido del 2020, la FDN continúa liderando la financiación de proyectos de carreteras, logrando comprometer \$1 billón en 2019 con los proyectos Autopista al Mar 1 y Autopista al Mar 2, y \$245.000 millones en el primer trimestre de 2020 con el proyecto Pamplona - Cúcuta, llegando así a un total de 12 proyectos 4G financiados, con más de \$3,7 billones comprometidos en financiación directa y \$1,6 billones de manera indirecta a través de instituciones financieras y aportes a fondos de capital de deuda. Los recursos comprometidos por la FDN de manera directa en los cierres financieros 4G equivale al 14% del total de las fuentes de financiación de los 21 proyectos que han conseguido financiación.

Durante el 2019 se aprobaron \$193.345 millones en garantías que respaldan los aportes de equity de los sponsors para cuatro proyectos 4G y se lograron compromisos de crédito para otros sectores por más de \$270 mil millones destinados para proyectos de movilidad urbana como las fases II y III de Transmilenio en Soacha y para apoyar el sistema de transporte masivo Transcaribe en Cartagena, así como recursos para las obras de canalización de los arroyos en Barranquilla.

En el año 2020 se firmó la primera financiación de un proyecto de energía solar bajo el esquema de *Project Finance*, en el cual la FDN aporta \$22.369 millones. Se espera en lo restante del año firmar otros dos contratos de crédito para el desarrollo de parques solares por cerca de \$44.000 millones. Con estos resultados, al mes de abril de 2020 la FDN tiene un total de 37 operaciones de crédito activas, compromisos de inversión en tres fondos de deuda y dos compromisos de inversión en fondos de equity. Se tiene entonces un total comprometido de \$7 billones, de los cuales se han desembolsado \$3,13 billones, que corresponden a un 44% del total de compromisos. Se espera que los recursos desembolsados por la FDN en 2020, por cerca de \$1,3 billones, contribuyan en el apalancamiento de inversiones por más de \$5 billones para obras de infraestructura en carreteras y más de \$0,77 billones en energía, movilidad urbana y otros sectores.

Estructuración de emisiones de mercado de capitales

La FDN además promueve mecanismos que viabilicen la financiación eficiente de los proyectos y empresas del sector de infraestructura a través del mercado de capitales, generando del mismo modo oportunidades de inversión para los diferentes participantes del mercado. Lo anterior en línea con el informe de la Misión del Mercado de Capitales 2019.

Un primer resultado exitoso fue la estructuración de la Titularización TMS1 por \$ 131.350 millones para la financiación de la compra de la flota del patio Calle 80 del sistema de transporte masivo de Bogotá, la cual permitió generar una estructura de financiación eficiente y vincular nuevos emisores al mercado de capitales local, así como desarrollar un nuevo activo para los inversionistas locales.

Coyuntura COVID-19

En el marco de la emergencia decretada ante el COVID-19, la FDN ha buscado minimizar el impacto que pueda tener en los proyectos en los que participa y desarrollar alternativas para promover la reactivación que se requiere en diferentes sectores de la economía.

Es así como conscientes del aumento del gasto por parte de las entidades del orden nacional y, en particular de las entidades territoriales, está en proceso de ejecución un vehículo de preinversión que canaliza de recursos provenientes de la banca multilateral y de gobiernos extranjeros que permitirá dar continuidad a los procesos de planeación y estructuración de proyectos de infraestructura que serán claves para la reactivación económica del país.

En cuanto a los proyectos que ya habían alcanzado la fase de financiación, esta emergencia puso a prueba la fortaleza de los proyectos de infraestructura actualmente en marcha, así como la rapidez de respuesta de los diferentes actores que participan en su desarrollo. La FDN puso en marcha un plan de monitoreo especial para cada una de las operaciones de crédito activas, en diálogo permanente con los concesionarios, constructores, agencias concedentes y otros prestamistas, para conocer de primera mano los planes de respuesta de cada uno, evaluar los recursos previstos en los documentos de los acuerdos de financiación y anticipar riesgos de impago, retraso, entre otros, que pudiesen afectar los proyectos y el flujo de caja de la entidad.

Como resultado del plan de contingencia implementado se ha podido evidenciar que el impacto de la emergencia de salud pública para el portafolio de operaciones de crédito de la FDN es todavía menor, esto teniendo en cuenta que la cartera de la FDN se basa en finanzas estructuradas, caracterizada por tener mecanismos de liquidez, reservas, entre otros recursos, diseñados para absorber choques que puedan afectar las fuentes de pago. Así las cosas, solo 3 operaciones que representan menos del 5% de la cartera desembolsada requirieron alguna medida de alivio temporal por efectos de la pandemia. No obstante, se continúa evaluando continuamente el progreso de la situación para dar respuesta de manera oportuna.

Así mismo, la FDN está desarrollando una plataforma para promover fondos de capital privado que inviertan en alternativas de financiación que permitan fortalecer el tejido empresarial. Para esto se requiere que inversionistas institucionales, como fondos de pensiones y aseguradores, que hoy tienen

copada la capacidad para participar en fondos de capital privado, puedan tener un límite adicional, a través de un ajuste normativo, y participar en fondos de deuda empresarial y así canalizar los recursos de esta clase de inversionistas a través de este tipo de fondos que tengan como finalidad ofrecer deuda corporativa para empresas que tengan necesidades de financiación.

1.4.2. Desarrollo territorial integrado

Findeter continuó consolidando su apoyo a los territorios a través del acompañamiento integral en el desarrollo de proyectos y el apoyo a la emergencia ocasionada por la pandemia de COVID-19. A través de este modelo de gestión integral, que incluye la planificación, estructuración, financiación y ejecución de proyectos de infraestructura, Findeter alcanzó una cobertura acumulada de 646 municipios a abril del 2020; es decir, el 57% del territorio nacional ha sido beneficiado con alguno de los productos o servicios del Banco. A continuación, se hace una descripción de cada una de las líneas de negocio de la entidad y se presentan los logros alcanzados durante el periodo de estudio.

Planificación

Findeter viene trabajado en identificar fortalezas y oportunidades para construir una hoja de ruta con proyectos estratégicos en las regiones. Entre junio de 2019 y mayo de 2020, esta labor se ha materializado a través de 13 proyectos entregados por valor de \$13.383 millones, en 17 municipios de 11 departamentos. Así mismo, la entidad continúa en la planificación de 5 proyectos por valor de \$8.000 millones que beneficiarán a 18 municipios de 17 departamentos. Algunas de las iniciativas más representativas de esta línea de negocio son: Smart City de Santa Marta (\$1.921 millones)¹⁴, Mapeos culturales (\$850 millones), Territorio de Oportunidades Geopark (997 millones).

Adicionalmente, en noviembre de 2019 Findeter lanzó la estrategia **Ruta del Desarrollo Sostenible** de acompañamiento a los nuevos mandatarios para que desarrollen los proyectos de infraestructura social. Para 93 municipios y los 32 departamentos del país, se identificaron 1.296 proyectos que requieren inversiones cercanas a \$10,9 billones, los cuales quedaron condensados en cartillas municipales y departamentales, que fueron entregadas a los mandatarios y que son el insumo idóneo y pertinente para la construcción de sus planes de desarrollo.

¹⁴ Actualmente, se encuentra en la línea de negocio de planeación. En una etapa posterior pasaría a Estructuración.

Estructuración

Findeter acompaña la formulación, estructuración y validación de proyectos de infraestructura, lo que contribuye a mejorar la planificación y diseño de los proyectos. Este servicio no tiene costo para los municipios de categorías 5 y 6.

Findeter estructuró el proyecto de Modernización del alumbrado público de Cartagena de Indias (\$3.069 millones), con el cual se generaron los estudios de modernización que le permitieron al cliente optar por la concesión de la operación del alumbrado a un tercero especializado, lo que le dará al municipio la posibilidad de obtener beneficios que impacten a una población de 914.552 habitantes. Así mismo, continúa la estructuración de 12 proyectos entre los que se encuentran el Tren Bogotá-Zipacquirá (\$16.670 millones) y Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) de Manizales (\$2.076 millones).

Financiación

Uno de los principales objetivos de Findeter es llevar financiación a los territorios, ofreciendo créditos con condiciones favorables que impulsen proyectos en sectores estratégicos y apoyen el desarrollo integral de las regiones. Entre junio de 2019 y el 20 de mayo de 2020, se han colocado créditos de redescuento por valor de \$3,05 billones, de los cuales \$1,84 billones fueron desembolsados al sector privado y \$1,21 billones, al sector público. Se financiaron 497 proyectos en 103 municipios de 25 departamentos, que se clasifican en 10 diferentes sectores de la economía colombiana, donde infraestructura urbana (\$939.268 millones), transporte (\$528.383 millones), energía (\$505.774 millones), salud (\$486.603 millones) y educación (\$317.162 millones) contabilizan el 91% de los desembolsos totales.

Dentro de los proyectos más relevantes financiados en el periodo mencionado se encuentra el Cable aéreo de Ciudad Bolívar - Bogotá Distrito Capital (\$50.000 millones) que logró reducir los tiempos de movilidad movilizar cerca de 3.600 pasajeros por hora y generar aproximadamente 3.000 empleos directos e indirectos. Así mismo, el Túnel del Oriente - Antioquia (\$13.000 millones), que reduce el tiempo de trayecto de 45 a 18 minutos y con el cual se beneficiarán más de 4 millones de habitantes de la zona.

Ejecución

Finalmente, Findeter apoya la ejecución de programas de infraestructura, de la mano de entidades del orden nacional, acompañando proyectos desde su gestión precontractual hasta su ejecución, para la contratación de estudios, diseños, obras, interventorías, y asistencia técnica y social. En el periodo mencionado, la entidad ha estado presente en 221 municipios de 31 departamentos y el Distrito Capital en la ejecución de 295 proyectos por valor de \$2,3 billones que beneficiaron a 6,7 millones de colombianos. A continuación, se presentan los resultados desde los diferentes tipos de proyecto.

Vivienda y Desarrollo Urbano

Entre abril de 2019 y mayo de 2020, se terminó la certificación de 6 proyectos de Vivienda y Desarrollo Urbano por un valor de \$66.633 millones en el marco del programa de Vivienda Gratis Fase II, lo que ha permitido la certificación de 1.475 viviendas, beneficiando aproximadamente a 5.930 colombianos. Así mismo, se terminó la supervisión de 9 proyectos localizados en 7 municipios de 5 departamentos por un valor total de \$170.887 millones en el marco del programa Vivienda para Ahorradores (VIPA). Se certificaron un total de 3.408 viviendas con 17.040 beneficiarios.

Actualmente, en el desarrollo del Programa de Vivienda Gratuita Fase 2 (PVG2), se adelanta la supervisión de 9 proyectos localizados en 9 municipios¹⁵ de 6 departamentos¹⁶. Dichas iniciativas tienen un valor aproximado de \$123.746 millones y cuentan con un total de 1.950 viviendas de interés prioritario que beneficiarán a 9.750 personas, una vez culmine su ejecución y puedan ser entregados a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda. Igualmente, en el marco del Programa VIPA, se encuentran en supervisión 30 proyectos, distribuidos en 11 departamentos y 18 municipios, que contemplan 9.300 viviendas por un valor aproximado de \$453.598 millones y 46.500 beneficiarios. Dentro de estos se encuentran los proyectos: Altos del Zulia (\$13.125 millones) que incluye 240 viviendas certificadas en Norte de Santander que beneficiaron 1.200 personas y la Urbanización San Javier (\$16.562 millones) en Guainía que consta de 200 viviendas que beneficiarán a 1.000 personas en condición de vulnerabilidad.

¹⁵ San Estanislao de Kotska, Quibdó, Inírida, Vistahermosa, Pamplona, Puerto Santander, Tibú, Villa Del Rosario, Puerto Carreño

¹⁶ Bolívar, Choco, Guainía, Meta, Norte De Santander Y Vichada

Agua y Saneamiento Básico

Entre junio de 2019 y mayo de 2020 se ejecutaron 32 proyectos de Agua y Saneamiento Básico por \$294.774 millones, entre los cuales se encuentran obras de redes alcantarillados y acueductos, Plantas de Tratamientos de Agua Potable (PTAP), baterías sanitarias, distritos de riego, estudios y diseños de acueductos. Se beneficiaron 23¹⁷ municipios del territorio nacional.

A la fecha, continúan en ejecución 42 proyectos por un valor total de \$601.769 millones, entre los cuales se encuentran obras de redes de alcantarillados y acueductos, PTAP, rellenos sanitarios, pozos profundos, baterías sanitarias, distritos de riego, estudios y diseños de acueductos. Estos proyectos impactaron positivamente a 147 municipios. Algunas de las obras destacadas son la optimización, construcción y ampliación del sistema de distribución del acueducto de Magangué (\$24.707 millones) que beneficia a 26.743 habitantes a través de la ampliación de cobertura (pasó del 66% al 95%) y el acueducto de Puerto Colombia (\$11.662 millones) que beneficiará a los 26.509 habitantes del municipio.

Infraestructura Social

Durante el periodo del presente informe, se terminaron 79 proyectos de infraestructura social, correspondientes a los programas suscritos con Cormagdalena, Secretaría Distrital de Integración Social, ICBF, DAPRE, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Ministerio de Educación Nacional, que beneficiaron a 18 departamentos y alrededor de 104 mil personas. Dentro de los proyectos entregados, se encuentran, entre otros, el dragado del puerto de Barranquilla, intervenciones para mejoramiento de seguridad vial, construcción de colegios, parques recreo deportivos y centros de desarrollo infantil, que representaron una inversión de \$175.145 millones para sus etapas de diseño y ejecución.

Actualmente, la entidad tiene en ejecución 88 proyectos de infraestructura social en 29 departamentos del país, con una inversión de \$459.551 millones, beneficiando con ello a cerca de 1,7 millones de personas. Se destacan el Programa de Mantenimiento Acceso a Puerto de Barranquilla y el Teatro el Ensueño en Ciudad Bolívar, Bogotá (\$11.000 millones).

¹⁷ Apartadó, Argelia, Guapi, Bojayá, Algarrobo, Tucurínca, San Pablo, Circasia, San Juan De Girón, Magangué, Corinto, Riohacha, Galapa, Paipa, Santa Marta, San Marcos, Turbo, Génova, Entreríos, Urao, Aránzazu, Villamaría, Santander De Quilichao.

1.4.3. Líneas de crédito especiales frente al COVID-19

Desde el inicio de la emergencia económica decretada por el, Findeter ha dispuesto de 4 líneas especiales que, a través de nuestros servicios de financiación (créditos de redescuento), facilitan el acceso a crédito, para los sectores público y privado, con condiciones y tasas competitivas, que les garantizan a los territorios contar con recursos que permitan responder a la pandemia originada por el COVID-19 y adicionalmente, se mitigue el impacto económico y social que ha resultado de esta situación.

Línea de crédito de redescuento Compromiso Colombia. \$461.000 millones para capital de trabajo y \$252.000 millones para inversión dirigida a los sectores público y privado, con el propósito de financiar proyectos y actividades orientadas a mitigar el impacto económico y social que ha generado la pandemia. Se han desembolsado recursos por \$449.079 millones.¹⁸

Línea de crédito directo Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios E.S.P.D. Esta línea cuenta con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) para financiar capital de trabajo y liquidez para las empresas de servicios públicos domiciliarios vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con la finalidad de garantizar los recursos necesarios para mantener su solvencia operativa, considerando los beneficios que deben aplicar a sus usuarios. Al 3 de junio (último corte) se han recibido 204 solicitudes de crédito de E.S.P.D. de todo el país.

Esta línea de Capital de Trabajo y Liquidez para las empresas de servicios públicos domiciliarios les brinda los recursos necesarios para garantizar la continuidad en la prestación de sus servicios, ya que los pagos diferidos decretados para los estratos 1, 2 y 3 (Decreto 517 del 4 de abril del 2020) equivalen al 70% de sus usuarios totales, lo que corresponde a la mayor proporción de sus ingresos. En este sentido, Findeter es un vehículo que permite la efectividad y eficiencia en la implementación de esta política pública nacional que genera un impacto económico y social positivo en los hogares más necesitados del país.

Línea de crédito de redescuento Compromiso Territorios. \$500.000 millones para capital de trabajo o liquidez dirigida a los departamentos, distritos, municipios y sus entidades descentralizadas con la finalidad de garantizar los recursos necesarios para mantener su solvencia operativa, aliviar la presión

¹⁸ Es importante resaltar que a la fecha (5 mayo 2020), solo se han realizado operaciones de crédito a través de la línea especial de crédito "Compromiso Colombia".

originada en la reducción en los ingresos ordinarios derivada de la emergencia y poder enfrentar los efectos adversos de la crisis sanitaria creada por el COVID-19.

Línea Compromiso Sector Salud. En el marco de la declaratoria de emergencia económica y social por causa del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social, con el propósito de contribuir al fortalecimiento financiero de las IPS y EPS, unificó en una sola fuente los recursos estimados que se encuentran disponibles de la adición de la línea de redescuento con tasa compensada por un monto de \$256.000 millones, con el fin que tanto las IPS como la EPS puedan acceder a estos recursos. Hasta el 2 de junio se habían desembolsado \$33.305 millones.

Gracias a los recursos desembolsados a través de estas líneas, empresas de sectores tales como salud, energía, construcción, agua, educación, transporte y turismo pueden contar con flujo de caja para hacer frente a las medidas de confinamiento que ha decretado el Gobierno nacional, ya que estas actividades soportan alrededor de 9 millones de empleos en el país¹⁹. Es así como estos recursos permiten minimizar las decisiones de destrucción de empleo en estos sectores, impactando positivamente la calidad de vida de los hogares que dependen de estos.

1.4.4. Sistemas de Transporte Masivo

Como parte de la política de inversión pública, los entes territoriales y la Nación han suscrito convenios de cofinanciación para la ejecución e implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) y los Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR). De ellos se han obtenido beneficios como la reducción en tiempos de viaje, emisiones contaminantes y afectaciones por siniestros de tránsito.

Los SITM son aquellos que cuentan con infraestructura segregada para su uso exclusivo y cuyos agentes operadores y de recaudo sean concesionados o públicos. Este tipo de proyecto ha sido implementado en Bogotá, Soacha, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín y Pereira. Por otro lado, los SETP son servicios de transporte colectivo integrados que han implementado en ciudades de menos de 600.000 habitantes como lo son Armenia, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar

¹⁹ Nota Macroeconómica No. 11. La Vulnerabilidad del Empleo a la Emergencia del COVID-19. Universidad de los Andes.

y Neiva. Para terminar, los SITR son servicios de transporte que integran diferentes aglomeraciones urbanas o municipios como es el caso de Cundinamarca.

El MHCP, como cofinanciador de los sistemas de transporte masivo, administra el presupuesto que es asignado a los sistemas de transporte público desde la Nación y reevalúa la adecuada asignación presupuestal con el fin de identificar las dificultades que se puedan presentar en la ejecución de recursos. Lo anterior con el objetivo de propender por la sostenibilidad financiera de los entes gestores.

A la fecha, la Nación ha comprometido \$ 35,1 billones, siendo 31,8 para los SITM, 1,8 para los SETP y 1,4 para el SITR, cuya ejecución ha sido de 9,4, 1,1 y 0, respectivamente. Es importante resaltar que el grueso de las apropiaciones corresponde al Metro de Bogotá y sus troncales alimentadoras, con \$ 20,5 billones. Lo anterior da muestra del apoyo decidido del Gobierno nacional en los últimos años los proyectos de transporte público en la capital, teniendo en cuenta que uno de los retos más grandes que presenta Bogotá es la movilidad, por lo cual resulta necesario ofrecer un sistema de transporte público óptimo, con capacidad de respuesta a la dinámica urbana y comercial de la ciudad. Por esto, se ha convertido en una prioridad para la Nación el fortalecimiento de los sistemas de transporte locales, que sirvan de catalizador para impulsar el desarrollo y la competitividad de la región capital.

Capítulo 2. Financiamiento Público

A pesar de la incertidumbre presentada en los mercados como consecuencia de la pandemia, Colombia ha logrado consolidar importantes avances en materia de reducción de riesgo y operaciones de deuda, lo cual contribuye positivamente en el manejo fiscal del país. Así mismo, el Gobierno nacional ha dado importantes pasos en materia de innovación y digitalización financiera, lo cual constituye una herramienta clave durante la actual coyuntura al permitir preservar la estabilidad y capacidad de prestación de la actividad financiera.

2.1. Gestión de la deuda

A través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha logrado una gestión eficiente de la deuda del GNC, lo cual se evidencia en seis grandes logros: i) estabilización de la deuda pública, ii) reducción de riesgo de refinanciamiento; iii) reducción de riesgo de mercado y exposición a Libor; iv) fortalecimiento de la liquidez del mercado de TES; v) reducción de costos y ampliación de plazos de la deuda externa; y vi) diversificación de la base de inversionistas.

2.1.1. Estabilización de la deuda

Estabilidad a pesar del reconocimiento de pasivos

En 2019 la deuda en términos del PIB ascendió a 50,2% del PIB a pesar del reconocimiento de pasivos reconocidos por 2,6% del PIB este año, lo cual representa un incremento de tan solo 0,8% del PIB frente al saldo de 2018. Bajo el supuesto de haber cancelado dichas obligaciones de manera previa, la deuda en 2019 hubiese caído 1,8% del PIB respecto a la vigencia 2018.

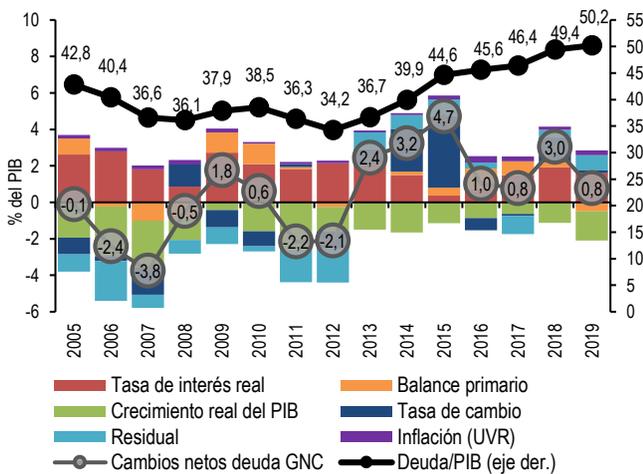
Lo anterior es producto de cuatro políticas específicas: i) un mayor crecimiento de la actividad económica respecto a la tasa de interés²⁰, ii) la generación de superávits primarios, iii) un manejo eficiente del riesgo cambiario y iv) gestión eficiente de la tesorería.

²⁰ La dinámica de la deuda va a depender de la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento real del PIB y la magnitud del déficit primario.

Por su parte, la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP) de la DGCPN ha sido fundamental para la estabilización de la deuda pública y la reducción de los riesgos. Una de las principales recomendaciones de esta es la reducción del riesgo de liquidez mediante la restricción del 8% de las amortizaciones como proporción del saldo total de la deuda.

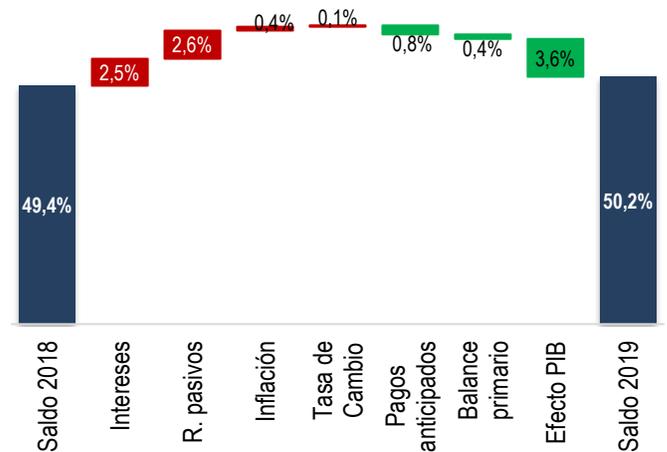
La estructura de fuentes de financiación al finalizar 2019 fue de 78% para moneda local y 22% para moneda extranjera, en línea con los resultados de la estrategia propuesta al inicio de la vigencia con unas ponderaciones de 76% y 24%, respectivamente. La menor ponderación en moneda extranjera se explica por la volatilidad de tasa de cambio y la expectativa de la depreciación del peso. Donde el incremento marginal de la deuda por el aumento de 1 peso en la tasa de cambio fue de \$50,5 miles de millones, para esta ventana de tiempo.

Gráfico 9. Descomposición de la deuda



Fuente: DGCPN.

Gráfico 10. Descomposición (%PIB) (2018 – 2019)



Entre las vigencias fiscales de 2018 y 2019, en términos nominales, el incremento porcentual de la deuda fue de 9,5%, superando en 177 pbs el crecimiento nominal del PIB, que para esta ventana de tiempo fue de 7,7%. Este diferencial explica el aumento de la deuda en 0,8% del PIB, al pasar de una razón Deuda/PIB de 49,4% en 2018 a 50,3% en 2019.

Se realizó un ejercicio de la contribución del PIB a la variación del saldo de la deuda en donde se desagregó el déficit definido por la regla fiscal en tres partes principales: i) Intereses (2,5% PIB), ii)

balance primario superavitario (0,4% PIB), y iii) ajuste por inflación al principal de los títulos UVR (0,4% PIB), para un total neto de 2,5% PIB.

Factores para la estabilización de la deuda

El crecimiento económico de 3,3%, explicado principalmente por el consumo (3,9%) y la inversión (1,0%), registró un efecto en la reducción de la deuda de 3,6% del PIB, superior en 0,9% del PIB frente al efecto de los intereses sobre la deuda.

Teniendo en cuenta que la generación de superávits primarios en una coyuntura de reactivación económica es fundamental para estabilizar la deuda, en 2019 el país presentó el primer superávit primario desde 2012 y el más alto desde 2008, equivalente a 0,4% del PIB.

Adicionalmente, como parte de una estrategia eficiente de la tesorería, se redimieron anticipadamente TES clase B por valor de 0,8% del PIB, sin afectar la liquidez de la Nación. El manejo óptimo de los recursos por parte de la DGCPTN permitió hacer frente obligaciones reconocidas, sin tener que emitir títulos de deuda pública.

Así mismo, el manejo eficiente del riesgo cambiario que proporciona la EGDMP con los lineamientos de emisión, permitió que la leve depreciación fin de periodo de 2019 de 0,8% afectara únicamente en 0,1% del PIB el saldo de la deuda.

Sin embargo, el factor que más incrementó la deuda fue el de reconocimiento de pasivos (2,6% del PIB). En la Ley 311 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se reconoció como deuda pública, por una única vez, las obligaciones de pago originadas por: i) sentencias y conciliaciones ejecutoriadas en mora de las entidades del Presupuesto General de la Nación, ii) recobros y otros compromisos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, iii) sanciones en mora a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y iv) bonos pensionales.

El propósito del reconocimiento de pasivos del Plan Nacional Desarrollo fue, por un lado, fortalecer las estadísticas de finanzas públicas del Gobierno en el marco de la transparencia y las buenas prácticas internacionales, y por otro, reducir gastos fiscales futuros, si no se honran las acreencias que generan intereses cercanos a la tasa de usura.

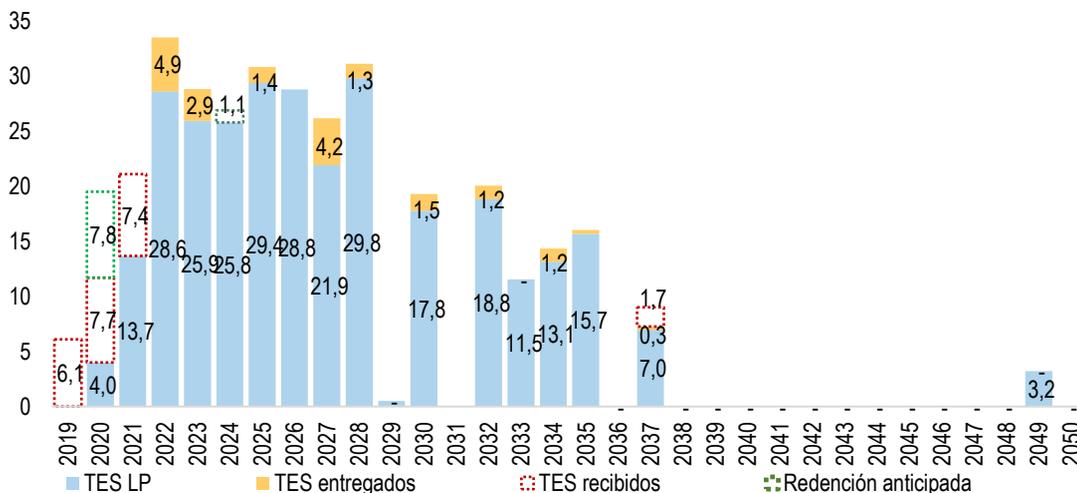
2.1.2. Reducción de riesgo de refinanciamiento.

Con el fin de reducir el riesgo de refinanciamiento en el 2019, la DGCPTN realizó operaciones de manejo de deuda interna por \$25 billones (b), las cuales consistieron en canjes por \$16 b y redenciones anticipadas por \$8,9 b.

Por otra parte, en línea con un manejo eficiente de tesorería se realizaron redenciones anticipadas en septiembre de 2019 por \$4,0 b y en diciembre de 2019 por \$ 3,8 b sobre la referencia TES COP Julio 20, con esta operación el saldo de este título disminuyó de \$14,6 b a \$ 6,8 b. Es importante mencionar que, dentro de la deuda interna emitida por el GNC, esta referencia tiene el cupón más alto siendo del 11%, por lo que la operación tiene un efecto positivo en el costo de la deuda. Adicionalmente, se realizó otra redención anticipada en diciembre de 2019 por \$1,1 b sobre la referencia TES COP Julio 24, de esta manera se redujo el saldo de \$26,9 b a \$25,8 b.

En lo corrido de 2020, se han realizado operaciones de manejo interno por \$5,3 b con el portafolio de la Subdirección de Tesorería (\$3,5 b) y el Banco de la República (\$1,8 b).

Gráfica 11. Perfil de Vencimientos TES (Billones)



Fuente: Cálculos DGCPTN. Fecha de corte 31 de mayo de 2020

El resultado de estas operaciones permitió a la Nación disminuir la concentración de vencimientos a corto plazo, incrementando la vida media del portafolio de deuda interna al pasar de 5,57 años en 2018 a 6,85

años en mayo de 2020. Adicionalmente, se generó un ahorro fiscal por \$227 mm y una reducción del saldo de la deuda por \$642 mm.

2.1.3. Reducción de riesgo de mercado y exposición a Libor

Los créditos sujetos de la Operación de Manejo de Deuda estaban indexados a tasas Libor y Euribor.

En concordancia con los lineamientos generales de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo, en la cual se recomienda mitigar la exposición de la deuda a eventuales variaciones en las tasas del mercado, se realizaron operaciones de manejo de deuda (OMD) que consistieron en la fijación de las tasas de créditos que había contratado la Nación con organismos multilaterales. Los créditos sujetos de la OMD estaban indexados a tasas Libor y Euribor, donde haciendo uso de las cláusulas contractuales que tenían estos créditos se convirtieron las tasas variables en tasas fijas.

A raíz de las decisiones tomadas por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, en términos de política monetaria, la incertidumbre del mercado sobre la desaceleración económica de EE.UU, la guerra comercial y los efectos de la pandemia del COVID-19, se identificó una oportunidad para convertir las tasas variables en tasas fijas de los créditos en dólares.

Por otra parte, dada la incertidumbre sobre la recuperación económica de la Unión Europea, la posible recesión técnica de Alemania, las decisiones en términos de política monetaria expansiva tomadas por el Banco Central Europeo y el alto nivel de liquidez global, se identificó una oportunidad para convertir las tasas variables en tasas fijas de los créditos en euros.

Tabla 6. Resumen operaciones de fijación de tasas de créditos multilaterales.

Operación	Monto	Vida Media	Tasa Fijación Promedio
Operación 2019 Libor	US\$ 4.602 millones	8,5 años	2,29 %
Operación 2019 Euribor	€2.799 millones	15,6 años	1,60%
Operación 2020 Libor	US\$ 9.424 millones	14,6 años	2,37%

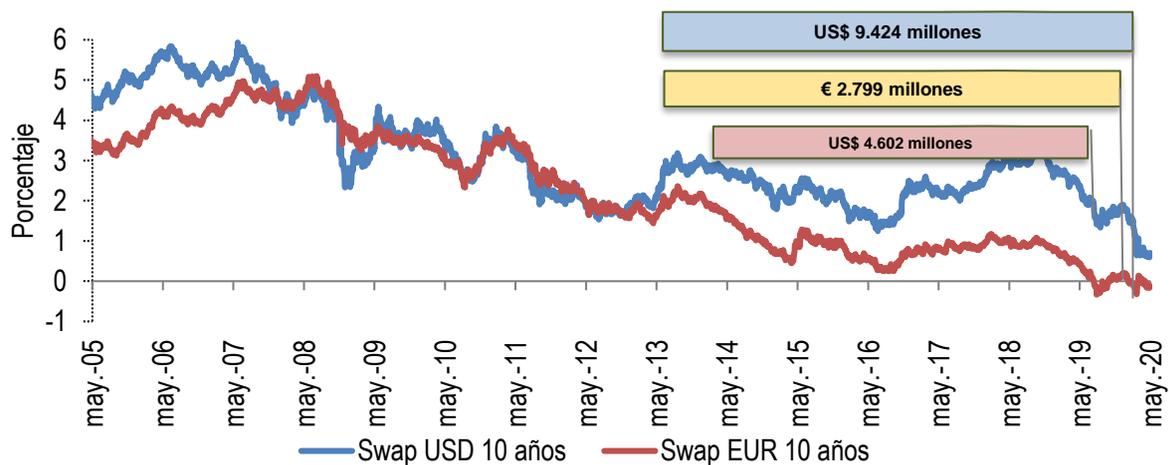
Fuente: DGCPNTN.

En resumen, se fijaron 64 créditos con tasa Libor por un monto total de US\$ 14.026 millones y 5 créditos con tasa Euribor por un monto total € 2.799 millones.

La DGCPTN realizó un análisis exhaustivo de monitoreo y seguimiento al mercado, para encontrar el momento adecuado en la ejecución de estas Operaciones de Manejo de Deuda con el fin de optimizar la relación costo-riesgo a mediano plazo, reducir el riesgo de refinanciación y contribuir con la sostenibilidad de la deuda. Con estas operaciones realizadas se logró disminuir la exposición de la deuda que estaba indexada a tasa variable, pasando de 12,2% en diciembre de 2018 a 1,3% en mayo de 2019.

Estas operaciones también ayudan a mitigar el riesgo de incertidumbre ante la desaparición de la tasa Libor en 2021, que podría traer presiones fiscales adicionales para el GNC si los costos de transición no son asumidos por los acreedores.

Gráfico 12. Evolución Swap Spreads



Fuente: Bloomberg.

2.1.4. Fortalecimiento de la Liquidez en el mercado de TES

Mecanismo de Préstamo Temporal de Valores y sus Resultados

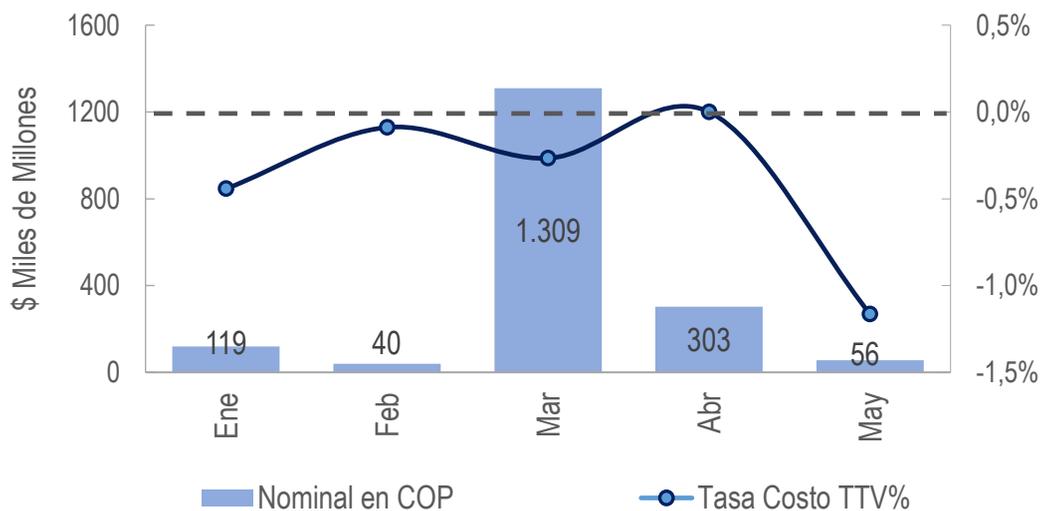
El mecanismo de préstamo temporal de TES fue implementado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como herramienta para que los Creadores de Mercado (CM) puedan mejorar situaciones transitorias de escasez de títulos de deuda pública. Dentro de la estructura del programa, los CM tienen

la posibilidad de solicitar al MHCP la emisión temporal de títulos de deuda interna mediante la entrega de una garantía en efectivo.

El programa inició su funcionamiento el pasado mes de diciembre de 2019 y de acuerdo con lo esperado, el mecanismo ha beneficiado a los CM reduciendo los costos que podrían llegar a pagar ante escenarios temporales de poca liquidez en el mercado de valores, evitando el riesgo de incumplimiento en transacciones previamente pactadas.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la implementación del programa durante la vigencia de 2020 con corte al 31 de mayo. Se evidencia el fortalecimiento de la liquidez del mercado de TES, el cual contribuye al desarrollo del mercado de títulos de deuda pública interna, facilitando el rol que desempeñan los CM.

Gráfico 13. Fortalecimiento de la Liquidez del Mercado de TES Mediante el Programa de Préstamo Temporal de Valores



Fuente: DGCPTN del MHCP a corte del mes de mayo del 2020.

Durante los meses de marzo y abril del 2020, se presentó un alto volumen de solicitudes de préstamo temporal de títulos TES debido a que en el mercado de deuda pública interna se generó un escenario transitorio de poca liquidez de algunas referencias, producto del estrés en el mercado de capitales por efectos de la emergencia económica y sanitaria presentada a nivel mundial. En este sentido, el mecanismo de préstamo temporal, ha cumplido con su objetivo principal de inyectar liquidez transitoria al mercado de TES ante los escenarios de mayor necesidad de referencias específicas.

2.1.5. Reducción de costos y ampliación de plazos.

Colombia ha avanzado con éxito en la emisión de bonos globales, mejorando el perfil de la deuda externa.

Las condiciones favorables del mercado permitieron que la Nación durante lo corrido del 2020 realizará dos emisiones de bonos globales por un total de US\$4.343 m en los mercados internacionales. La primera emisión se realizó en el mes de enero del 2020 y la operación consistió en la emisión de un nuevo Bono Global con vencimiento en 2030 por US\$1.543 m y la reapertura del Bono Global con vencimiento en 2049 por US\$300 m.

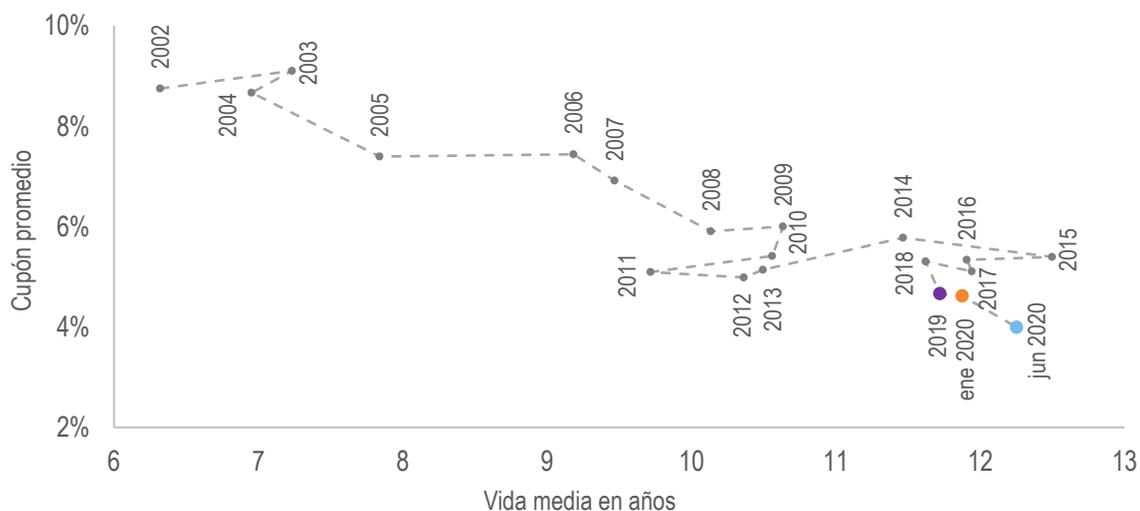
Por su parte, a comienzos del mes de junio de 2020 se realizó una segunda emisión, en la cual se emitieron dos nuevas referencias de Bonos Globales con vencimiento 2031 y en 2051, donde se registró un monto emitido de US\$1.000 m y US\$1.500 m, respectivamente.

Las operaciones llevadas a cabo en el mes de enero del 2020 registraron la tasa de colocación más baja de los últimos 7 años en sus respectivas referencias. El Bono Global con vencimiento en 2030 alcanzó un cupón de 3,00% y presentó un spread sobre los Tesoros de Estados Unidos de 135 pbs. La reapertura del Bono Global con vencimiento en 2049 alcanzó un cupón de 5,2% y registró una tasa de colocación de 3,97%, correspondiente a un spread de 173 pbs sobre los títulos de referencia del Tesoro estadounidense.

Los títulos emitidos en el mes de junio de 2020 también contribuyeron al aumento de la vida media de la deuda externa y a la reducción del cupón promedio al alcanzar una tasa cupón de 3,125% y 4,125% para las referencias con vencimiento en 2031 y 2051, que en el caso del título con vencimiento en 2051 representa la tasa cupón en la parte larga de la curva en dólares de Colombia más baja de la historia.

En cuanto a la tasa de colocación, para la referencia con vencimiento en 2031 se registró una tasa de corte de 3,165%, y para la referencia con vencimiento en 2051 la tasa de colocación fue de 4,202% correspondiente a un spread sobre las tasas de los tesoros de 250 pbs y 275 pbs respectivamente.

Gráfico 14. Vida Media y Cupón Promedio de la Deuda Externa del GNC



	2019	Enero 2020	Junio 2020
Cupón Promedio	4,66%	4,62%	3,99%
Vida Media (años)	11.72	11.88	12.25

Fuente: DGCPNTN – a diciembre de cada año desde 2002 con corte al 1 de junio del 2020.

En línea con lo anterior, en el mes de enero se ejecutó una operación de manejo de deuda, la cual consistió en la sustitución de US\$514 m del Bono Global con vencimiento en 2021 por títulos con vencimientos a 10 y 30 años, con el fin de reducir el riesgo de refinanciamiento y contribuir positivamente al perfil de la deuda externa.

Vale la pena mencionar que los compradores de las emisiones que se han realizado son procedentes de Estados Unidos, Medio Oriente, Latinoamérica, Europa y Asia, de esta manera las emisiones realizadas en lo corrido del 2020 han permitido que la base de tenedores aumente en términos geográficos, demostrando la confianza de los mercados en la economía colombiana.

Además, para la emisión realizada en el mes de enero se recibieron órdenes totales alrededor de US\$7.400 m, indicando una sobredemanda de más de 4 veces. En el caso de la emisión realizada en el mes de junio del 2020, existió una sobre demanda de 5,3 veces el monto emitido al recibir órdenes de

compra por un valor de US\$ 13.300 m, confirmando una vez más la confianza de los inversionistas internacionales en los títulos de deuda colombianos.

Otro de los factores que permitió mejorar los costos de emisión, fue la perspectiva de los inversionistas frente a la situación de Colombia, pues al analizar el comportamiento promedio de los *Credit Default Swaps* (CDS) de 10 años de Colombia durante la vigencia de 2019, se registró una reducción del 11% respecto al promedio del año 2018, logrando que los costos de financiación para la Nación fueran óptimos y evidenciarán una excelente gestión del perfil de la deuda externa para las diferentes emisiones y operaciones que se han ejecutado en lo corrido del 2020.

Los excelentes resultados de estas operaciones son una señal de confianza por parte de los mercados internacionales en el desempeño de la economía colombiana, la consistencia de las políticas fiscales y la solidez de nuestras instituciones.

2.1.6. Diversificación de la base inversionista.

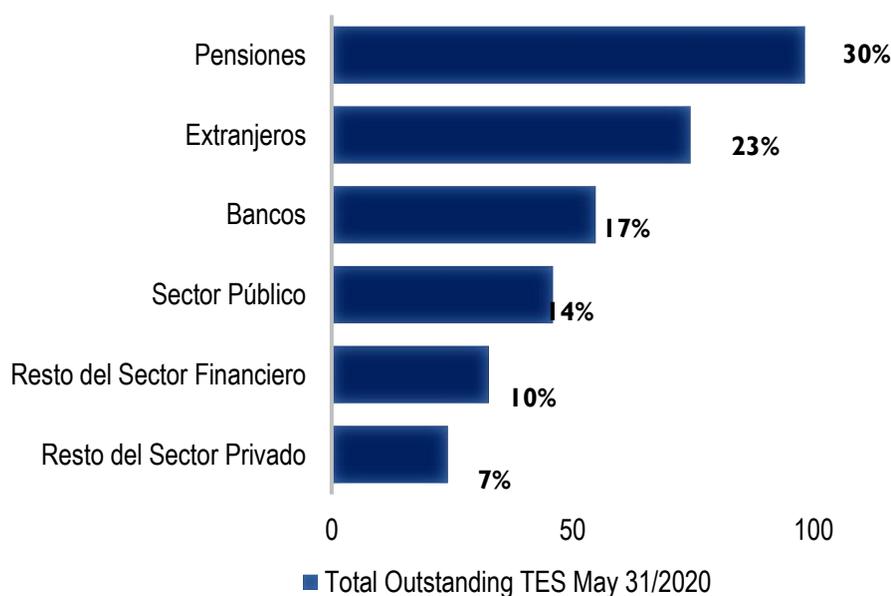
En 2019 aumentó la diversificación de la base inversionista, creció el número de fondos por ubicación geográfica, favoreciendo la liquidez y el funcionamiento del mercado.

Colombia sostiene una estructura diversificada de tenencias, en donde no existen actores dominantes en el mercado, lo cual ha contribuido a la liquidez y resiliencia del mismo. Lo anterior ha permitido absorber los choques tanto locales como externos.

Adicionalmente, nuestro grado de inversión e ingreso a la OCDE han permitido el fortalecimiento de la base inversionista, en Europa la participación aumentó al igual que en Oceanía. Mientras que en Asia la posición se consolida.

En mayo de 2020, el saldo de TES se ubicó en \$330,2 b, representando un aumento del 5,1% con respecto a mayo del 2019. Entre los principales tenedores de deuda pública se encuentran los fondos de pensiones, con el 30% del total de TES emitidos hasta mayo de 2020, seguido por inversionistas extranjeros, bancos y sector público tras registrar participaciones de 23%, 17%, y 14%, respectivamente.

Gráfico 15. Tenedores por Grupo.



Fuente: DGCPTN.

2.1.7. Mitigables del riesgo fiscal debido a desastres²¹

La gestión activa que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de cuantificación y mitigación de los riesgos fiscales, ha permitido posicionar a Colombia como pionera y referencia a nivel mundial particularmente en materia de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, enmarcado en el lema institucional “Un pasivo contingente no gestionado, será un riesgo social y fiscal en el futuro”.

Los resultados del diseño y evaluación técnica de diversos instrumentos financieros especializados, se han plasmado en la materialización e implementación de líneas de crédito dedicadas y flexibles para atender las emergencias que se han presentado en el territorio nacional. Ejemplo de ello, es el crédito contingente denominado CATDDO (Catastrophe Deferred Drawdown Option), el cual se activó por un valor de USD\$250 millones, para la atención y contención de la pandemia del COVID-19, en el marco de la declaratoria presidencial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

²¹ Ley 1523 de 2012 mediante la cual se formalizó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, definió el concepto desastre como: “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”.

Así mismo, acciones adelantadas en el ámbito de la transferencia del riesgo de desastres, como la emisión del CATBOND Sísmico en febrero de 2018 por USD400 millones en el marco de la Alianza del Pacífico, han permitido dar continuidad de análisis técnicos para coberturas de otras amenazas como las derivadas de eventos hidrometeorológicos, así como contemplar potenciales emisiones de bonos catastróficos u otros instrumentos innovadores asociados a la ocurrencia de eventos como los volcánicos y riesgos antrópicos no intencionales, como pandemias, ciber riesgos, entre otros.

Para extender el conocimiento y esfuerzo más allá del nivel central, se ha capacitado a los funcionarios públicos de las entidades territoriales en materia de protección financiera del riesgo de desastres, y como consecuencia del éxito y acogida del lanzamiento oficial en 2019 de las primeras estrategias territoriales a nivel internacional (Gobernación de Cundinamarca y el Valle de Aburrá), en el último año se formularon y publicaron las estrategias de los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y del Putumayo, así como un importante avance de las estrategias de Bogotá, Tolima y Huila.

2.2. Avances en regulación financiera

Con el liderazgo de la Unidad de Regulación Financiera (URF), el Gobierno nacional alcanzó importantes logros en términos de regulación prudencial y desarrollo de mercados para el sistema financiero, asegurador y bursátil, y de economía solidaria con ahorro y crédito.

2.2.1. Convergencia de la regulación prudencial de los establecimientos de crédito a los estándares Basilea III: Riesgo operacional.

En el marco del proceso de convergencia a los más altos estándares de regulación prudencial y con miras a establecer las bases para un sistema bancario cada vez más resiliente, el Gobierno nacional ha desarrollado diferentes medidas regulatorias para cerrar la brecha entre la regulación local y las recomendaciones de Basilea III en materia de capital adecuado de los establecimientos de crédito.

Como parte de la normatividad reciente en la materia, el Decreto 1421 de 2019 incluyó el requerimiento de capital por riesgo operacional al cálculo de las relaciones de solvencia y de los colchones. La metodología para el cálculo del requerimiento por riesgo operacional contiene un componente de actividad basado en los ingresos y gastos de intermediación, un componente de importancia sistémica y

un componente histórico con base en la información de pérdidas por eventos de riesgo operacional pasados.

En conjunto, este marco regulatorio fortalece la capacidad de respuesta de los establecimientos de crédito ante eventos de crisis, aumentando la cantidad y calidad de recursos patrimoniales con los que cuenta la entidad para responder, junto con un mejor monitoreo e identificación de las exposiciones al riesgo de crédito y operacional para el cálculo de su patrimonio. En consecuencia, resulta de vital utilidad en contextos de crisis como el que actualmente atraviesa el país con ocasión de la pandemia de COVID-19. Hasta el momento, los análisis realizados por la Red de Seguridad del Sistema Financiero dan cuenta de la resiliencia de los establecimientos de crédito a la crisis económica provocada por la pandemia, en parte como consecuencia de los esfuerzos realizados en preparación para la convergencia a los estándares internacionales.

2.2.2. Convergencia de la regulación prudencial de las entidades aseguradoras a las directrices de Solvencia II: Ajustes a la definición de Patrimonio Técnico.

En la misma senda de convergencia a altos estándares internacionales, el Gobierno nacional ha venido adelantando algunas reformas normativas tendientes a actualizar el patrimonio técnico de las entidades aseguradoras, con el propósito de que el capital con que se responda a eventos no esperados sea de la mejor calidad.

En este contexto, se expidió el Decreto 1349 de 2019, el cual define los criterios e instrumentos admisibles en cada nivel de capital de las aseguradoras. A través de este se busca que las entidades aseguradoras cuenten con niveles de capital adecuados y de calidad, lo cual se traduce en que estas entidades puedan responder de mejor forma en escenarios de estrés, generar confianza en el sistema y una mayor protección de los tomadores de seguros.

2.2.3. Actualización a las normas de regulación prudencial del Fondo Nacional de Garantías S.A.

El FNG tiene por objeto facilitar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas del país, mediante el otorgamiento de garantías en operaciones de crédito realizadas por personas naturales y jurídicas. Conforme este objetivo, el FNG ha desempeñado un rol crucial para atenuar los impactos de

la pandemia del COVID-19 mediante el otorgamiento de garantías a actores claves de la actividad productiva y comercial del país.

En particular, en el contexto de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno nacional, se expidió el Decreto 466 de 2020, el cual modificó el cálculo de solvencia del Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) siguiendo el objetivo de convergencia a estándares internacionales y con lo cual se espera generar una mayor flexibilidad para el otorgamiento de nuevas garantías por parte del FNG en un marco controlado de riesgo.

Entre las modificaciones realizadas, se resalta la disminución de la relación mínima de solvencia del 11% a 9%, alineándola con el resto de entidades del sector financiero. También se redujo el ponderador de las contingencias por emisión de garantías de 100% a 75%, guardando correspondencia con la ponderación aplicada a los activos, exposiciones y contingencias sujetos al riesgo de crédito de personas naturales, micro, pequeñas y medianas empresas, que se utiliza en el caso de los establecimientos de crédito.

2.2.4. Fortalecimiento de la red de seguridad del sector de la economía solidaria mediante la creación de la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de Ahorro y Crédito.

En Colombia, las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, constituyen un importante vehículo de inclusión financiera, y realizan importantes aportes para la formalización de servicios financieros y la reducción de la pobreza. Estas características del sector han motivado durante los últimos años al Gobierno nacional a impulsar la construcción de un marco regulatorio que propenda por su estabilidad y solidez, a través de herramientas de fortalecimiento patrimonial, gestión de riesgos y buenas prácticas de gobernabilidad.

Recientemente se expidió el Decreto 1997 de 2019, con el que se crea la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito (CCAC). Esta Comisión surge con el fin de contar con una instancia técnica en la que se promuevan acciones de optimización y de coordinación oportuna de medios y procedimientos para el seguimiento del subsector. Todas estas herramientas facilitarán a las entidades enfrentar de manera más eficiente eventuales crisis,

como la que actualmente atraviesa el país con ocasión de la pandemia del COVID-19, y minimizar los efectos de estas.

2.3. Innovación y digitalización financiera

El Estado colombiano ha establecido como objeto primario la inclusión y profundización financiera, teniendo en cuenta el papel de palanca sobre el crecimiento económico, y en la mejora del bienestar y calidad de vida de segmentos vulnerables de la población. De acuerdo con las tendencias internacionales y apoyados en la tecnología e innovación, el Gobierno nacional ha desarrollado las siguientes acciones de construcción de un marco regulatorio propicio para dinamizar la inclusión financiera digital.

2.3.1. Modernización de los sistemas de pagos de bajo valor, creación de mesa de autoridades financieras y de pagos.

El Gobierno nacional trabaja en una propuesta²² de modernización de este marco regulatorio de los sistemas de pagos de bajo valor con el objetivo de promover acceso universal, eficiente y seguro a dichos sistemas por parte de la población. Esta reforma integral, en coordinación con el Banco de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, busca realizar un análisis holístico del sistema de pagos y su funcionamiento con el fin de sentar las bases de una nueva infraestructura financiera que sirva como autopista de la nueva economía digital.

Esta propuesta normativa ha analizado los siguientes temas: definición de actores y actividades del sistema de pagos, impulso al acceso de nuevos jugadores, mayor transparencia de costos, definición de estándares de interoperabilidad y protección de la estabilidad del sistema, entre otros.

La primera versión de la propuesta normativa fue publicada a finales del 2019. Actualmente se analizan los comentarios del público recibidos y la expedición del decreto se encuentra programada para el tercer trimestre de 2020.

2.3.2. Reglamentación del *Sandbox* regulatorio.

²² Propuesta regulatoria incluida en la agenda normativa de la URF durante 2019 y 2020.

El Gobierno nacional ha promovido la construcción de un entorno regulatorio para que se aprovechen los beneficios de la innovación y la tecnología, y se mantenga, en todo caso, la integridad y estabilidad financiera y la debida protección del consumidor. En ese sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se incluyó la posibilidad de constituir entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia de forma temporal, para implementar desarrollos tecnológicos innovadores.

El Gobierno nacional actualmente trabaja en la reglamentación de dicha disposición con el que se crea el espacio controlado de pruebas (*sandbox* regulatorio) y donde, siguiendo las mejores prácticas internacionales, se definen los principios, requisitos y etapas de funcionamiento del espacio controlado de prueba, se fijan los deberes de los participantes y se establecen mecanismos ágiles de transición al proceso de licenciamiento de una entidad financiera regulada.

2.3.3. Actualización regulatoria de corresponsales digitales, depósitos simplificados y crédito de bajo monto.

El 14 de febrero de 2020 se expidió el Decreto 222, cuyo objetivo principal es aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías y la adecuación de los canales del sistema financiero para incrementar los niveles de uso y acceso a productos de ahorro, así como avanzar en la democratización del crédito formal.

Este Decreto cuenta con tres ejes temáticos: i) complemento de la red de corresponsales a través de la viabilización de la corresponsalía móvil y digital; ii) unificación de los productos de ahorro simplificado, en los que se homologaron las condiciones de los productos de apertura remota existentes en el mercado y se aumentaron los límites de saldo y transacciones; y iii) actualización del régimen de crédito de consumo de bajo monto, para permitir que este producto sea rotativo e incrementar su cupo, y así generar más competencia en ese mercado y mejores condiciones para el consumidor financiero.

2.3.4. Resultados del estudio de evaluación del concepto de captación masiva y habitual de recursos.

La innovación financiera en el área de pagos electrónicos ha evidenciado la necesidad de revisar los supuestos establecidos en el marco normativo para la captación de recursos del público. Un ejemplo de

estos servicios novedosos son los esquemas de pago anticipado de bienes o servicios, en los cuales un tercero, distinto al vendedor o proveedor directo del bien o el servicio, recibe un valor monetario, que mediante cualquier canal o instrumento puede ser utilizado posteriormente exclusivamente para hacer compras en una red de comercios.

En este sentido, la URF adelantó un estudio de diagnóstico del concepto de captación masiva y habitual de recursos que permitió evaluar las actividades desarrolladas dentro del sistema de pagos de bajo valor a la luz del concepto de captación. Los resultados de este estudio están recogidos en el proyecto de decreto de modernización de sistema de pagos, y en los aspectos relacionados con las actividades de adquirencia, pasarelas agregadoras, emisores de medios de pago con recursos propios, sistemas de pago cerrados y ventas anticipadas.

2.3.5. Simplificación de los pagos desde gobierno: estudio en relación a la dispersión de subsidios.

Con el propósito de diagnosticar cómo los programas de entrega de incentivos de transferencias monetarias condicionadas han impactado la inclusión financiera en el país, con el apoyo técnico de la Alianza Mejor que el Efectivo de Naciones Unidas²³, durante el 2019 se realizó un estudio que revisó las etapas y procedimientos utilizadas actualmente para realizar la entrega de las ayudas monetarias por parte del Gobierno nacional.

Entre las conclusiones se identificó la necesidad de impulsar y otorgar carácter prioritario a la iniciativa del SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para mejorar la tecnología y procesos, de forma que se puedan realizar, masivamente y de manera directa, abonos a cuenta o depósitos electrónicos de los beneficiarios finales. Así mismo, y en un escenario de abono directo del Gobierno central, se deberán definir objetivos y metas en términos de acceso a servicios financieros a población vulnerable / rural y una estrategia para la ampliación de ecosistema de aceptación de pagos electrónicos con regulación que promueva competencia en esta actividad.

²³ Consultoría realizada por la firma Marulanda Consultores.

2.4. Mercado de capitales de vanguardia

Con el fin de promover la ampliación de oportunidades de fuentes para financiar empresas y proyectos en diversas etapas de desarrollo y la participación de nuevos inversionistas bajo estándares internacionales de operación e infraestructura, tanto en el largo plazo como en el futuro inmediato, se han ejecutado las siguientes iniciativas.

2.4.1. Secretaría técnica de la Misión del Mercado de Capitales (MMC) y Publicación del informe final de la MMC 2019.

Durante el segundo semestre de 2019, luego de culminar la fase de diagnóstico, el comité directivo de la MMC 2019, con la URF como secretaria técnica, trabajó en definir un conjunto de recomendaciones de política pública hacia el desarrollo y la promoción del mercado de capitales, para contribuir en la construcción de un sistema financiero más profundo y eficiente en el largo plazo que impulse el crecimiento económico. Como resultado, en diciembre de 2019 el MHCP publicó el informe final de la misión, compuesto por tres grandes capítulos: i) contexto del mercado de capitales, ii) descripción del mercado de capitales en Colombia y, iii) desarrollo de las recomendaciones particulares realizadas por los miembros de la misión.

2.4.2. Expedición del Decreto de Transferencias Temporales de Valores (TTV) y custodios como agentes de transferencia.

Con el fin de promover el crecimiento de operaciones de préstamo de valores en Colombia como fuente de liquidez del mercado y continuar consolidando la custodia de valores, se expidió el Decreto 1351 de 2019, el cual viabiliza la realización de operaciones de transferencia temporal de valores de renta variable en el mercado mostrador (OTC), facilita la participación de los custodios de valores como agentes de transferencia de estas operaciones en nombre de los portafolios custodiados y permite la divulgación de información en el mercado de valores a través de medios electrónicos.

De conformidad con las mejores prácticas internacionales, el Decreto permite expresamente la realización de las operaciones de transferencia temporal de valores de renta variable en el OTC, con lo cual se espera facilitar un aumento de la liquidez del mercado y de esta manera aumentar su profundidad.

Así mismo, la norma ajusta las condiciones particulares bajo las cuales los custodios de valores actúan como agentes de transferencia en operaciones de transferencia de valores en nombre de los portafolios custodiados. Figura que tiene como principal finalidad la de brindar seguridad a la operación y agregar valor en la custodia de los portafolios, especialmente de aquellos inversionistas institucionales y con horizontes de inversión de largo plazo, en los que el préstamo de valores es una opción para hacer una gestión del portafolio.

El contenido del decreto se trabajó en línea con una de las principales necesidades planteadas en los talleres realizados en desarrollo de la MMC 2019, en donde se advirtió la necesidad de plantear medidas para que el mercado, entre otras, sea más profundo, líquido y eficiente, y particularmente para contribuir al desarrollo de un mercado de préstamos de valores desarrollado.

2.4.3. Paquete regulatorio de reactivación del mercado de valores.

La necesidad de contar con acceso a diferentes mecanismos de financiación se evidencia con mayor claridad en situaciones de estrés económico y financiero como la ocasionada por la pandemia del COVID-19. Se evidencia la importancia de continuar con la implementación de medidas tendientes a dinamizar la oferta y la demanda en el mercado de capitales nacional, incentivando el acceso y uso de plataformas de financiación colaborativa, ampliando los plazos de los programas de emisión y colocación, realizando ajustes relativos a la divulgación de información relevante, generando eficiencias respecto de la figura del representante legal de tenedores de bonos, flexibilizando los límites de inversión de los inversionistas institucionales y creando condiciones simplificadas de acceso al mercado por parte de pequeños clientes inversionistas.

Bajo este contexto, actualmente la URF trabaja en un proyecto de decreto que se encuentra en armonía con las recomendaciones de la MMC 2019 y desarrolla los lineamientos expuestos por el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 en lo correspondiente a mecanismos de emisión de títulos por parte empresas pequeñas y medianas en el mercado de capitales.

2.5. Supervisión del sistema financiero en la coyuntura COVID-19

Desde el segundo semestre de 2019 y la primera mitad de 2020, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha continuado su apuesta por la consolidación de un sistema financiero sólido, estable, resiliente e innovador que gire en torno a la protección del consumidor financiero.

El continuo esfuerzo por robustecer el entorno financiero y converger a estándares internacionales ha generado una mayor capacidad de respuesta por parte del Supervisor y las entidades vigiladas a las adversidades del reciente contexto. En el último año se evidenció un progreso importante en la adopción de estándares de solvencia y requerimientos de patrimonio, en línea con los lineamientos de Basilea III. Así mismo, la SFC ha continuado con el fortalecimiento del Marco Integral de Supervisión (MIS), lo que ha permitido trascender desde una visión individual de los riesgos hacia un modelo de supervisión comprensiva y consolidada, incluyendo el robustecimiento de la gestión de riesgos de los conglomerados financieros, a través del Marco de Gestión de Riesgos (MGR).

Adicionalmente, la transformación digital de los sistemas financieros ha generado retos a para la regulación y la supervisión, por lo cual, la SFC en aras de fortalecer, facilitar y promover el uso de nuevas tecnologías que promuevan la eficiencia en la prestación de los servicios financieros ha liderado medidas que incentiven el uso de canales digitales en condiciones de seguridad, tales como la autenticación biométrica y el uso de servicios de computación en la nube, para mencionar los más relevantes.

Estas acciones de fortalecimiento del marco de supervisión y de regulación prudencial de los últimos años, junto con las medidas desplegadas por las autoridades financieras, ha permitido a las entidades supervisadas contar con las herramientas necesarias para mitigar el impacto combinado de la pandemia del COVID-19 sobre el resurgimiento de la volatilidad en el mercado y la afectación de la actividad económica.

Desde la declaración del estado de emergencia, la SFC ha desplegado medidas en diferentes frentes con el fin de proteger al consumidor financiero, preservar el canal del crédito, fortalecer la resiliencia operacional y preservar la continuidad en la prestación de servicios financieros por parte de las entidades supervisadas y vigiladas (Tabla 7).

Tabla 7. Ejes de acción de la SFC durante la pandemia del COVID-19

Proteger al consumidor financiero			
Ahorradores	Deudores	Cesantes	Asegurados
Asegurar la protección de los ahorros de los depositantes. Garantizar que los depositantes puedan hacer uso de su dinero cómo y cuándo lo requieran.	Flexibilizar la normatividad para permitir a los deudores redefinir las condiciones de sus créditos , con periodos de gracia y reglas especiales a su favor. Mantener la oferta del crédito a empresas y hogares	Agilizar mecanismos de disposición de las cesantías a los afiliados que hubiesen visto disminuidos sus ingresos.	Reconocimiento a los asegurados de beneficios en función de la reducción del riesgo , derivado de las medidas de aislamiento preventivo, en los términos establecidos en el artículo 1065 del Código de Comercio.
Preservar la estabilidad y capacidad de prestación de la actividad financiera			
Velar porque las entidades que conformen el SFC sean sólidas , para responder por el ahorro del público, líquidas , para poner a disposición de los depositantes el recurso entregado, y estables , para que puedan otorgar nuevos créditos. Asegurar que las infraestructuras y sistemas de pago funcionen.			

Fuente: Elaboración SFC.

A continuación, se describen las principales acciones de la SFC relacionadas con la contingencia económica y social experimentada desde finales del primer trimestre de 2020.

2.5.1. Protección al consumidor financiero

Previo a la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno nacional, el 17 de marzo de 2020, la SFC abrió un espacio para que, de manera responsable y solidaria, los consumidores pudieran gestionar sus créditos, a través de periodos de gracia o prórrogas, ante los establecimientos bancarios y mitigar así el eventual impacto negativo del COVID-19 sobre su flujo de caja sin que lo anterior derivara en un deterioro en su calificación de riesgo.

Para complementar estas instrucciones, se definió: (i) el no incremento de las tasas de interés, ni el cobro de intereses sobre intereses; (ii) el número de cuotas pendientes de pago frente al plazo del crédito sólo se podrá extender en la misma proporción del periodo de gracia o prórroga otorgada, salvo en los casos en los que la entidad y el deudor acuerden un plazo diferente, según sus necesidades, entre otras. Como resultado, los planes de gracia acumulados al 3 de junio de 2020, han beneficiado a un total de

10.549.041 deudores con 13.919.505 créditos por un saldo de cartera de \$ 205,7 billones, distribuidos entre hogares y empresas (Tabla 8).

De igual manera, la SFC impartió instrucciones para agilizar el retiro de cesantías por parte de los afiliados a los fondos privados que hubiesen visto una disminución en sus ingresos, en línea con lo dispuesto en el Decreto 488 de 2020. Con ocasión de esta medida, entre el 1 de marzo y el 29 de mayo se han realizado pagos por \$149.608 millones a 171.688 personas por el concepto de disminución del ingreso mensual, valor que equivale al 13,9 % de los retiros totales²⁴.

Tabla 8. Seguimiento a los periodos de gracia (Cifras en pesos \$)

Modalidad	Medidas efectivamente otorgadas por los intermediarios		
	No. Clientes	No. Obligaciones	Saldo de Capital
Comercial	230.025	399.826	79.697.431.969.657
Consumo	8.597.380	11.690.800	73.708.832.243.355
Microcrédito	1.088.928	1.168.998	5.893.740.596.300
Vivienda	632.708	659.881	46.419.401.980.353
Total	10.549.041	13.919.505	205.719.406.789.665

Fuente: SFC, Informe de Cuarentena Obligatoria por la vida, cifras con corte al 3 de junio de 2020.

Finalmente, la SFC instruyó a las compañías de seguro para que, establezcan metodologías que permitan trasladar a los consumidores financieros de seguros, con excepción de vida y SOAT, la disminución del riesgo, en los términos establecidos por el artículo 1065 del Código de Comercio, derivada de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio. Las alternativas ofrecidas podrán consistir, por ejemplo, en la ampliación de las vigencias o de los periodos de cobertura, descuentos o abonos en futuras renovaciones, reducción o exención de intereses en las financiaciones de prima o la devolución de sumas de dinero.

2.5.2. Preservar la estabilidad y capacidad de prestación de la actividad financiera

La SFC permitió a los establecimientos de crédito hacer uso de las reservas de provisión contracíclica y general constituidas desde 2005. Lo anterior con el fin de disminuir el costo en el otorgamiento del crédito, generar incentivos para mantener el flujo de recursos a los consumidores financieros. Esto es

²⁴ Informe sobre el sistema financiero durante la Cuarentena Obligatoria por la Vida. Superintendencia Financiera de Colombia. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/10104239>

consistente con los estándares prudenciales ya que el componente contracíclico de las provisiones, tiene como función mitigar el impacto de los choques exógenos.

De forma complementaria, la SFC continúa haciendo seguimiento al flujo de crédito en la economía. En la labor prudencial, la SFC supervisa el comportamiento de los créditos vigentes, la revelación adecuada del riesgo de crédito y su provisionamiento, así como el otorgamiento de nuevos créditos, como insumos relevantes de identificación temprana de activos con problemas y de administración preventiva del riesgo. Como una forma de transparencia con el público, la SFC decidió divulgar de forma semanal en la página *web*, las estadísticas recopiladas a partir de los procesos especiales de supervisión sobre el funcionamiento adecuado del canal del crédito y el nivel de avance de los diferentes programas de garantía puestos en marcha a través de las instituciones financieras oficiales especiales (bancos de segundo piso y fondos de garantías). En particular realiza seguimiento en seis frentes: (i) las operaciones de crédito desembolsadas para hogares y empresas, (ii) los valores desembolsados y reservados de los créditos otorgados con garantías avaladas por el FNG, (iii) la evolución del número y monto de las líneas de garantías desembolsadas a las empresas, según su tamaño, (iv) el comportamiento regional y sectorial de las líneas de crédito definidas por el FNG, (v) las tasas de aprobación de los crédito con garantía del FNG y las principales causas de negación, y (vi) la canalización de créditos a través de cada una de las líneas habilitadas por BANCOLDEX, FINDETER y FINAGRO.

Adicionalmente, la SFC ha coordinado acciones con sus entidades vigiladas para garantizar la operación y funcionamiento presencial y no presencial durante el aislamiento obligatorio establecido por el Gobierno nacional. Dichas medidas se orientaron a fortalecer la resiliencia de las entidades vigiladas ante la actual coyuntura, preservar la continuidad en la prestación de los servicios financieros, y restringir cualquier aumento de tarifa por el uso de canales no presenciales. En ese sentido, al 26 de mayo de 2020, las entidades han reportado 7.944.739 transacciones monetarias por un valor de \$19.65 billones. Banca Móvil e Internet presentan el mayor porcentaje de operación comparados con un día normal (Tabla 9).

Tabla 9. Cifras Volumen y montos de operaciones monetarias (Cifras en pesos \$)

Tipo de canal	Número	Monto en pesos
Cajeros Automáticos	2.306.399	929.050.422.650
Banca Móvil	2.228.909	775.885.958.023
Corresponsales Bancarios	1.953.118	706.275.399.776
Internet	1.910.490	10.537.516.918.574
Datáfonos	1.310.522	249.754.981.787
Oficinas	950.784	6.540.507.919.622
Audio Respuesta	8.638	9.693.114.127
Total	10.668.860	\$ 19.748.684.714.559

Fuente: SFC última actualización: (03/06/2020) – Cifras con corte a (02/06/2020)

Así mismo, y en relación con el Programa de Ingreso Solidario, la SFC estableció medidas el tratamiento de los recursos de los subsidios girados por el Estado, con el fin de desautorizar el cobro de cualquier tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de los recursos y recordar el carácter de inembargable de los mismos. De igual forma, en cumplimiento de lo consagrado en el Decreto 685 del 2002, la SFC impartió instrucciones relacionadas con la metodología del cálculo de la inversión obligatoria en Títulos de Solidaridad – TDS, cuyos recursos serán destinados a conjurar las consecuencias económicas y sociales de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Capítulo 3. Administración racional de los recursos públicos

En estos veinte años, a la par con el fortalecimiento de las instituciones fiscales, se observa un gran avance en la modernización de la gestión y uso de los recursos públicos. Hemos logrado pasar de un presupuesto ocupado solo del registro contable de las cifras a uno que es, hoy por hoy, un instrumento muy importante de la política fiscal y por lo mismo de la política económica, que ha contribuido con eficacia al crecimiento económico, a la generación de empleo y a la reducción de las desigualdades sociales en nuestro país y que será un elemento fundamental para poner nuevamente en marcha el país una vez superemos los efectos y adversidades que nos ha traído esta pandemia del COVID-19.

3.1. Gestión y transparencia de la información pública

En estos años se han introducido mejoras importantes en la gestión del presupuesto y en los sistemas de información y clasificación, cada vez más precisos y accesibles, que deberán fortalecerse en los próximos años aprovechando la ayuda ofrecida por importantes organizaciones internacionales como la OECD y el FMI. El desarrollo en estas áreas ha permitido introducir elementos de buenas prácticas de transparencia fiscal en cada una de las tres etapas presupuestales (programación, ejecución, y seguimiento y evaluación), lo que constituye un esfuerzo importante por informar a la sociedad sobre las actividades del gobierno y la formulación de la política fiscal.

El avance se ha dado no solo en los sistemas de clasificación relacionados con el Presupuesto General de la Nación (PGN) sino también con otras áreas del sector público, en todos los niveles de gobierno. La cualificación y capacitación de los empleados públicos y el uso cada vez más amplio de los avances tecnológicos han contribuido a que los ciudadanos tengan acceso a una información de mayor calidad y a mejorar la definición e implementación de las políticas pública en múltiples áreas. Es de esperar que los cambios que se están produciendo en la manera cómo se reorganiza el talento humano y cómo se acomodan las instituciones en respuesta a la propagación del nuevo Coronavirus COVID-19 vengán acompañados de una expansión y mejora en el uso de aplicaciones tecnológicas cada vez más sofisticadas.

Algunos de los más importantes avances logrados en materia de clasificación y mejoramiento de la presentación de las cuentas públicas, se resumen a continuación.

3.1.1. Estado actual del Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) del Presupuesto General de la Nación (PGN): Hacia la armonización con estándares internacionales

La evaluación del catálogo de clasificación del PGN, como estuvo vigente hasta 2018, permitió concluir que la información que éste proporcionaba no era la adecuada para la toma de decisiones de política pública por no ser compatible con las nuevas exigencias en materia de estándares internacionales ni con los requerimientos de información del país. Ante esto, se consideró conveniente modificar la clasificación para hacerla comparable con estándares internacionales de estadística y punto de partida para identificar las cuentas de otros sectores y niveles de la administración pública. Con este propósito, y bajo la coordinación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional -DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, se diseñó un nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal, CCP, atendiendo los siguientes principios: i) mantener las desagregaciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, EOP, en cumplimiento del principio de legalidad; ii) adoptar conceptos, definiciones y convenciones de acuerdo con el MEFP²⁵ 2014, y iii) respetar las definiciones y/o desagregaciones establecidas en la normatividad presupuestal.

El nuevo catálogo de clasificación inició su implementación con la programación y ejecución del PGN de 2019. Con este fin se hicieron los cambios correspondientes en materia normativa y se adoptó el CCP como base de codificación presupuestal para todos aquellos casos en que se definan transacciones de ingreso o de gasto en las etapas de programación, aprobación o ejecución²⁶.

En la misma línea se adecuaron los sistemas de información de la Gestión Financiera Pública. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) ahora permite realizar el registro de la programación presupuestal (anteproyecto de presupuesto, proyecto de presupuesto, modificaciones presupuestales, presupuesto aprobado), ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos del PGN bajo la estructura de clasificación por concepto de ingreso y por objeto de gasto del CCP, adicional a las lecturas de los clasificadores económico y funcional. Esta misma adecuación se hizo para

²⁵ Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) versión 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

²⁶ Para el caso del PGN, se expidió el Decreto 412 del 2 de marzo de 2018, se modificó el Decreto Único Reglamentario del EOP (Decreto 1068 de 2015) y la Resolución 042 del 20 de diciembre de 2019, *Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración*. Esta Resolución detalla los clasificadores principales y auxiliares que hacen parte del catálogo y las disposiciones para su administración. Por otra parte, se derogaron las resoluciones 069 de 2011 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011" y 001 de 2016 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 39 del Decreto 2550 de 2015.

el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP)²⁷, administrado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP y para los demás sistemas de información articulados al primero.

De acuerdo con la armonización del clasificador presupuestal a las definiciones y clasificaciones del MEFP 2014, la lectura del clasificador económico del presupuesto también se armoniza con dicho marco analítico. De esta forma las cifras presupuestales pueden emplearse como base para la elaboración de estadísticas fiscales con enfoque de flujos económicos para obtener la lectura del estado de fuentes y uso de efectivo. A la fecha, el clasificador económico ha sido incluido en el Decreto Único Reglamentario-DUR 1068 y cuenta con las tablas de homologación completas para su elaboración.

Para facilitar la transición al nuevo Sistema de Clasificación Presupuestal, la DGPPN ha diseñado varias estrategias para facilitar su implementación, entre estas se destacan las siguientes:

- Realización de un piloto para la formulación del anteproyecto de presupuesto 2019
- Acompañamiento a entidades que conforman el PGN durante el proceso de formulación
- Capacitación a más de 900 servidores públicos para atender las etapas de programación y ejecución de los PGN de 2019 y 2020
- Diseño del programa de capacitación virtual sobre el CCP para formar a todos los servidores públicos en el uso correcto de los clasificadores y herramientas que están disponibles²⁸
- Ampliación de la cobertura del curso a las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, órganos autónomos y empresas, en el marco de la futura implementación del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal, CICP, con el fin de dar a conocer la estructura de la clasificación presupuestal armonizada con estándares internacionales, y
- Asistencia Técnica realizada con recursos de la Cooperación Económica y Desarrollo (SECO).

3.1.2. Estado del clasificador presupuestal para las entidades territoriales

Con base en la estrategia concertada con la Dirección General de Apoyo Fiscal, DGAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la DGPPN aprobó la Resolución No. 3832 de 2019 mediante la cual expidió el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus descentralizadas, CCPET.

²⁷ El artículo 2.2.6.1.3 del DUR 1082 de 2015 dispone que se articulará al SUIFP la información proveniente del Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de los Resultados, del Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES del Departamento Nacional de Planeación, y del SIF.

²⁸ Los clasificadores y herramientas del CCP pueden ser consultados en el siguiente link: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_catlogopresupuestal

La resolución establece que para la programación presupuestal de 2021 las entidades territoriales tendrán que aplicar este catálogo. Los Anexos 1 y 2 de la citada Resolución presentan el catálogo por concepto de ingreso y por objeto de gasto para ese nivel de gobierno. Así mismo, la DGAF publicó una cartilla compilando la resolución y los catálogos publicados²⁹.

Actualmente, la DGPPN ha venido acompañando a la DGAF y la Contraloría General de la República, CGR, con las que se ha cerrado la revisión de los catálogos de clasificación del nivel nacional, del territorial y del CICP, a cargo del órgano de control, con el fin de verificar la armonía del catálogo aplicable a los diferentes ámbitos del sector público, y para garantizar el tratamiento uniforme de los eventos presupuestales. Esta revisión supone algunas actualizaciones del CCPET publicado por la DGAF, así como algunos ajustes menores en el CCP del PGN publicado por la DGPPN.

Dado el nivel de avance de la actividad, los cambios requeridos en los sistemas de reporte de información de las entidades territoriales, específicamente del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) se ha iniciado con recursos de cooperación SECO una consultoría que permita la homologación para los ámbitos diferentes al PGN de la clasificación presupuestal y la establecida por la Contaduría General de la Nación para cada uno de dichos ámbitos, la cual deberá permitir pensar en su implementación en el 2021. La CGR y la DGAF buscan definir, de manera conjunta, un reporte único de información presupuestal, que sea útil para las dos entidades, en el marco de racionalización de reportes de las entidades territoriales, lo cual constituirá una mejora del actual Formulario Único Territorial FUT.

Lo anterior demuestra el esfuerzo y avance del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para implementar el CCP, de manera concertada entre la DGPPN y la DGAF, en todas las entidades que manejan recursos públicos. Con esto se busca mejorar la Gestión Financiera Pública, GFP, dotándola de herramientas que favorezcan el análisis, la evaluación y las mejores decisiones en materia de política pública, y que generen el mayor impacto económico y social del presupuesto, la comparabilidad, la transparencia y el aseguramiento de la calidad de las estadísticas presupuestales y fiscales, al extender el modelo de armonización con estándares internacionales a todas las entidades públicas.

²⁹ Las herramientas del CCPET, pueden ser consultadas en el siguiente link:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_catalogoclasificacionpresupuestalCCPET

3.1.3. Estado del Catálogo de Clasificación Presupuestal de otros ámbitos del sector público.

Desde 2019 se inició la implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal armonizado con estándares internacionales en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas sociales del estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más. Con base en este catálogo se clasifica el proyecto de presupuesto de ingresos y de gastos que se lleva a consideración y aprobación del CONFIS para la vigencia de 2020.

Se destaca la iniciativa del Sistema Universitario Estatal (SUE) compuesto por las 32 universidades estatales y oficiales de la Nación, las cuales gozan de autonomía administrativa y financiera que, al reconocerse como parte del sector público, se ha sumado al proceso de implementación del CCP armonizado con estándares internacionales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha apoyado y acompañado este proceso aportando las bases conceptuales, el marco teórico, explicando la estructura de los clasificadores y exponiendo diferentes herramientas de apoyo para su implementación.

Además de las universidades oficiales, otros entes autónomos, como las Corporaciones Autónomas Regionales, han manifestado su interés por capacitarse en la implementación de CCP, para modernizar y hacer más eficiente su gestión presupuestal.

3.1.4. Estado de la clasificación para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo-PND: trazabilidad del gasto público. Trazadores presupuestales

Organizar las cuentas presupuestales con base en un nuevo clasificador (Decreto 412 de 2018) significó un paso adelante. De ahora en adelante las cifras que miden la actividad del gobierno hacen parte de un concepto más amplio: el sistema de clasificación presupuestal (*Artículo 2.8.1.2.3 Decreto 1068 de 2015*) entendido como “*el conjunto integral de ordenación de información presupuestal para planificar los esfuerzos de la sociedad en función de la obtención de los resultados acordados, realizar la rendición de cuentas de los poderes públicos a la comunidad nacional, facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del gobierno y el Congreso*”.

Al ser un *sistema de clasificación* se reconoce de hecho que una sola clasificación no es suficiente para responder a todas las preguntas que se realizan respecto al contenido del presupuesto. Así, por ejemplo, la Resolución 042 de 2019 de la DGPPN determina los clasificadores principales y auxiliares, dentro de los que se destacan el clasificador por concepto de ingreso y el clasificador por objeto de gasto que son la base de información para presentar el proyecto de presupuesto y pilares para la Ley anual, el Decreto de liquidación, las modificaciones durante la vigencia, el seguimiento, el control y la contabilidad presupuestal. Sin embargo, existen otras formas de medición como el clasificador económico y de finalidad (funcional) del gasto que son estándares internacionales que permiten lecturas diferentes del presupuesto para los debates de estudio y aprobación (ya que estos también acompañan el proyecto de ley), como para la comparabilidad internacional de la información, sin mencionar otras clasificaciones como la sectorial, de unidades ejecutoras del presupuesto, la programática del gasto, la de fuentes – recurso de financiación, la geográfica y la de producto, entre otras tantas.

La Ley 1955 de 2019 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, introduce nuevos elementos que enriquecen el sistema de clasificación presupuestal, especialmente el artículo 38 que determina que la *“programación presupuestal debe orientarse a resultados... el presupuesto debe clasificarse mediante programas definidos...”*

Además, reconoce la importancia de contar con clasificaciones que permitan el seguimiento detallado de partidas consideradas estratégicas para la ejecución de las políticas públicas. Así, como parte del arsenal desarrollado en los últimos años para el seguimiento y evaluación de sus resultados, en el PND se incorpora el concepto de **marcadores o trazadores presupuestales**, entendidos éstos como marcas o huellas de las apropiaciones, de su financiación y ejecución que permiten identificarlas expresamente y que facilitarán el seguimiento a recursos de importancia estratégica y social para la Nación. En la práctica esto se traduce en la generación de nuevas variables auxiliares de identificación de la información presupuestal para generación de reportes con fines de política pública. Los grupos específicos seleccionados en el PND para ser identificados de esta manera se pueden sintetizar, así:

- Pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueras y Rrom;
- Implementación del Acuerdo de Paz, y
- Equidad de la mujer

Así, el artículo 219 de la ley del plan establece el trazador presupuestal como “*un marcador presupuestal especial, (para) las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom...*”; el artículo 220 determina un trazador presupuestal para la paz denominado “*Construcción de paz*” que incluye las partidas presupuestales de funcionamiento e inversión destinadas a cumplir con la implementación del Acuerdo de Paz, y el artículo 221 ordena un tercer trazador presupuestal para la Equidad de la mujer.

En el caso de las asignaciones para los grupos étnicos y para Equidad de la mujer, las entidades estatales del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán preparar anualmente un informe de los recursos y de los resultados obtenidos en la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso, el cual se presentará a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias definidas en la misma ley.

En el caso del trazador presupuestal para la paz, este se ha denominado *-Construcción de Paz-* e identifica las partidas presupuestales de funcionamiento y de inversión destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información debe incorporarse en el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente anualmente al Congreso, durante el tiempo de ejecución del Plan Marco de Implementación, PMI, del Acuerdo, como un anexo denominado **Anexo Gasto Construcción de Paz PGN**. Así se hizo para la actual vigencia fiscal y se continuará haciendo para las próximas vigencias.

Igualmente, el artículo 96 de la Ley 2008 de 2020 establece que el proyecto de PGN 2021 que se presente al Congreso de la República deberá ir acompañado de un anexo denominado: **Anexo Gasto presupuestal para la equidad de la mujer**, de acuerdo con lo establecido por el artículo 221 del PND.

La importancia de estos trazadores radica en que permite consolidar la información de los recursos que asignan los sectores del orden nacional para el cumplimiento de las metas trazadas en el PND destinados preferencialmente a estos grupos poblacionales y al proceso de consolidación y cumplimiento del acuerdo de paz.

Todo este desarrollo ha fortalecido el sistema de clasificación presupuestal permitiendo una mejor comprensión de las asignaciones y distribución de los recursos públicos, ampliando el espectro de la

transparencia que ordenan las buenas prácticas en favor de información, comprensión y transparencia de la gestión pública en materia presupuestal.

3.1.5. Desarrollo y fortalecimiento del Portal de Transparencia Económica³⁰

El Portal es una herramienta que busca divulgar el buen uso de los recursos públicos del nivel nacional haciendo visible el manejo de los montos ejecutados y por ejecutar del presupuesto general de la Nación, principal pero no exclusivamente. En él puede consultarse el recorrido del gasto, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes a mes, efectuado por los sectores y subsectores, y los órganos que los componen, a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). Este portal informa sobre cuándo y cómo se gasta; cuánto y con quién se contrata, y cuál es su comportamiento a lo largo del tiempo.

En el Portal se resaltan los avances en la publicación de información sobre la gestión de los recursos públicos que ejecutan los entes territoriales con cargo a las transferencias de la Nación hacia las regiones. Se cuenta con cuatro reportes que muestran las destinaciones regionales de los recursos, tales como: Sistema General de Participación Territorial - SGP, resguardos indígenas, IVA, entre otros, además de los giros del Sistema General de Regalías - SGR. Igualmente, se encuentran a disposición de la ciudadanía los contratos derivados de los convenios administrativos que la Nación suscribe con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de infraestructura (red terciaria), educación (PAE) y recreación y deporte.

La **información oportuna y confiable** permite que los servidores públicos cuenten con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos. Además, se busca posicionar este portal como herramienta para la veeduría ciudadana al gasto de los recursos públicos, con el fin de que todos los colombianos puedan conocer y evaluar la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los servidores responsables, y en consecuencia exigir que las obras se realicen, los servicios se presten y las metas se cumplan con eficiencia y oportunidad. Algunas de las cifras más relevantes de Portal se presentan a continuación:

³⁰ <http://www.pte.gov.co>

- Cuenta con una base de datos de 600 Giga bytes organizados en más de 65 reportes matriciales, más de 25 gráficos, más de 100 mapas interactivos y varias infografías
- Tiene un promedio de 5 mil visitas mensuales a sus diferentes reportes, consultándose 4 páginas por sesión en una visita típica
- La duración media de cada visita es de 5 minutos
- La información sobre contratos es la más consultada
- Un tercio de todas las consultas se hace desde dispositivos móviles, y
- ha sido consultado por usuarios de gran cantidad de países del mundo en los últimos tres años en sus dos versiones: español e inglés.

De acuerdo con directrices del Gobierno nacional, y por solicitud de entes de control y organismos internacionales, el Portal de Transparencia Económica ha comenzado a publicar el reporte de gastos del PGN donde se muestra el monto de recursos económicos del orden nacional destinados a atender la emergencia sanitaria decretada con ocasión de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Antes de terminar el semestre se agregará un mapa interactivo para identificar los contratos suscritos por gobernaciones y alcaldías para la atención a la pandemia. Cada uno de ellos con enlace al sistema SECOP de contratación pública.

3.1.6. Gestión del presupuesto con la emergencia COVID-19

Durante el periodo de confinamiento, el Gobierno ha procurado sostener el nivel de ingreso de los sectores más desfavorecidos. Con este fin ha aprobado la entrega de transferencias monetarias (Decretos 419 y 458 de 2020), entre otros, para la Compensación del IVA, aprobada en la pasada reforma tributaria (Ley 2010 de 2019); para pagos adicionales de los subsidios destinados a Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y para el Programa de Ingreso Solidario, creado el pasado 4 de abril mediante el Decreto 518 de 2020, para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, que no sean beneficiarios de los tres programas anteriores.

Más recientemente, con base en las autorizaciones conferidas por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declara un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, el Gobierno aprobó (Decreto 659 del 13 de mayo de 2020) una transferencia monetaria

no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social Adulto Mayor-Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, que se financiará con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. Así mismo, en la actualidad se avanza en el pago de un segundo giro de los programas de Ingreso Solidario y de Compensación del IVA que favorecerá a millones de colombianos. Esto sin mencionar las ayudas en bonos, dinero y especie entregadas a la población por las entidades territoriales, cajas de previsión familiar, organizaciones no gubernamentales y otras entidades privadas que se han unido en apoyo a los sectores más necesitados de la población

En cuanto al subsidio de ingreso solidario es importante mencionar que este Ministerio con el apoyo técnico de la Alianza Mejor que el Efectivo de Naciones Unidas³¹, diseñó el esquema de dispersión del Programa buscando evitar el desplazamiento y la aglomeración de los beneficiarios, así como reducir la dependencia del efectivo, no solo por ser un vector de transmisión del COVID-19, sino porque las medidas de confinamiento elevaron indirectamente los costos logísticos y operativos para la disponibilidad del mismo.

El Programa se estructuró en tres etapas. En la primera, se seleccionaron los beneficiarios que contaban con algún producto de depósito activo en el sistema financiero y para ellos se definió un proceso de abono del ingreso solidario a través de las entidades financieras. En la segunda, dirigida a los beneficiarios que no disponen de un producto financiero, se estructuró un proceso masivo de inclusión financiera, con énfasis en la apertura digital de productos de depósito de bajo monto, que no requiere el desplazamiento físico del beneficiario.

De forma paralela, para el caso de los beneficiarios que no estuvieran incluidos financieramente y que además estuvieran ubicados en zonas apartadas y rurales del país, con precariedad en la infraestructura de telecomunicaciones, se estableció un proceso de inclusión financiera tradicional presencial, principalmente ejecutado por BAC haciendo uso de su red de oficinas y corresponsales.

En una última fase, el Programa prevé un proceso en el cual se agruparán los beneficiarios que no se hayan podido localizar en las anteriores etapas, para lo cual se planea articular diferentes canales y entidades financieras.³²

³¹ Consultoría realizada por la firma Marulanda Consultores.

³² www.minhacienda.gov.co - Manual operativo del programa ingreso solidario, 2020

De igual manera, el Gobierno nacional ha procurado la protección de la micro, pequeña y mediana empresa, para lo cual ha fortalecido el Fondo Nacional de Garantías, a fin de que sirva como garante ante el sistema financiero de las solicitudes de crédito que le formulen las personas naturales y los pequeños empresarios. Con ello se busca mantener el empleo y los ingresos de sectores estratégicos de nuestra economía, así como los ingresos de miles de familias colombianas hasta tanto sea posible la creación de condiciones mínimas para el restablecimiento de la actividad productiva. Esta ayuda incluye un subsidio para el pago de nómina 40% smlmv, (\$351.000) a través del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, subsidio a la mitad de la prima de junio para salarios entre 1 smlmv y \$1 millón (\$220.000) y apoyo al diferimiento voluntario del 50% restante de esta prima.

Acciones presupuestales en la emergencia COVID-19

Como ya fue dicho, el pasado 17 de marzo el Gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional para contener y mitigar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la aparición y expansión del nuevo Coronavirus COVID-19. El artículo 3 del mismo decreto facultó al Gobierno nacional para que dispusiera de operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Con fundamento en esta declaratoria se sentaron las bases para adicionar el Presupuesto General de la Nación-PGN de 2020. Así, mediante el Decreto 444 de 2020 se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, cuyo objeto es cubrir la necesidad de recursos para financiar la atención en salud, las afectaciones sobre la actividad productiva y crear las condiciones para mantener el crecimiento y el empleo, enormemente afectados por la aparición del COVID-19.

Con estos fines, el Gobierno nacional, mediante Decreto 519 de 2020, adicionó el PGN de 2020 en \$15,1 billones. Estos recursos se destinarán a financiar diferentes operaciones presupuestales de gasto (como traslados, modificaciones, distribuciones, desagregaciones), con el fin de conjurar la emergencia. Como fuente de ingresos, los recursos se incorporan en la cuenta del FOME, PGN -MHCP, en calidad de préstamos a la Nación provenientes de recursos acumulados en el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE del Sistema General de Regalías, hasta \$12,1 billones, y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales-FONPET, hasta \$3 billones. El mismo decreto autoriza al Gobierno nacional-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectuar las operaciones de crédito externo e interno que se requieran para financiar apropiaciones del PGN.

Por otra parte, con la promulgación del Decreto 492 de 2020 se establecieron medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías – FNG. Esta operación busca optimizar el uso del capital de entidades financieras de propiedad estatal, transfiriendo recursos al FNG y aumentando su capital para que este respalde la emisión de nuevos créditos por parte de las entidades financieras en apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas y a personas naturales que han dejado de percibir ingresos por ser trabajadores independientes o por desempleo, afectados por las adversidades de la emergencia sanitaria.

Con este propósito, se reduce el capital del Grupo Bicentenario SAS hasta por la suma de \$300 mm, Findeter, hasta \$100 mm, FNA, hasta \$100 mm, FINAGRO, hasta \$50 mm, URRÁ, hasta \$50 mm y Central de Inversiones, hasta \$50 mm y se ordena asignar los recursos a la capitalización del FNG, \$650 mm, con el propósito de respaldar las garantías mencionadas antes. El decreto en mención también ordena el incremento patrimonial del FNG con recursos provenientes de la cuenta especial de la que trata el artículo 144 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 56 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 2.19.16 del Decreto 1068 del 2015, modificado por el Decreto 277 de 2020, hasta por la suma de \$2,6 billones; con estas operaciones, el fortalecimiento patrimonial del FNG alcanzará un total de \$3,25 billones. En cumplimiento de este mandato, el Gobierno nacional expidió el Decreto 522 de 2020 mediante el cual se adicionó el PGN de 2020 en la suma atrás mencionada, \$3,25 billones, destinados a la capitalización del FNG.

Estos recursos, adicionados en el FOME -MHCP, permitirán atender un número importante de colombianos que quede sin empleo por efecto de la pandemia. De acuerdo con cifras del DANE, con corte a abril de 2020, la tasa de desempleo aumentó al 19,8%³³, y las proyecciones indican que podría continuar creciendo, en especial por la reducción de la actividad comercial, industrial y turística. Por este motivo es urgente activar mecanismos de protección al cesante orientados a propender por el sustento de los hogares, fortaleciendo el sistema de protección actual que sólo tiene capacidad para cubrir como mucho a ciento cuarenta mil (140.000) trabajadores cesantes³⁴. Cifra inferior a la proyección de

³³ Informe publicado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

³⁴ Datos entregados por el Ministerio de Trabajo.

potenciales beneficiarios de la medida, en particular ante la incertidumbre que existe sobre la evolución de la emergencia sanitaria.

En general, la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ha generado un número importante de medidas del Gobierno nacional orientadas a mitigar los efectos de la propagación del COVID-19. Por el deterioro que esta pueda producir en las condiciones económicas, agravada por la situación del mercado internacional de petróleo, se estima una afectación notable en las fuentes de ingresos de la Nación, sea por una reducción en el recaudo de impuestos o en la disponibilidad de recursos en los mercados de capitales. Esto requerirá de una estrategia del Gobierno nacional para enfrentar la situación y atender el incremento de las necesidades de la población más vulnerable.

Como parte de esta estrategia, y en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 552 de 2020, mediante Decreto 571 de 2020, se adicionó el PGN-FOME-MHCP en \$329 mm, con recursos provenientes, a título de préstamo, del Fondo de Riesgos Laborales. Con igual propósito, mediante Decreto 562 de 2020 se ordenó la inversión obligatoria, a cargo de los establecimientos de crédito, en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad – TDS. Se estimó que el monto máximo que se podrá obtener con esta medida asciende a \$9,8 billones, suma que se ha adicionado al PGN de 2020 mediante Decreto 572 de 2020 como fuente adicional de recursos del FOME-MHCP.

Mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 el Gobierno nacional declaró, por segunda ocasión, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19. Con base en este decreto el Gobierno nacional ha autorizado diferentes operaciones presupuestales, que se resumen a continuación.

- Mediante el Decreto Legislativo 568 del 15 de abril se creó el Impuesto Solidario por el COVID 19, con destinación específica para inversión social en favor de la clase media vulnerable y de los trabajadores informales. Por este concepto se ha estimado un recaudo cercano a \$287 mm proveniente del pago que deberán realizar durante tres meses los trabajadores que ganen más de \$10 millones mensuales. Se estima que de los servidores públicos se recaudará \$150,7 mm, de las personas naturales con contratos de prestación de servicios provendrán \$42,1 mm y de pensionados el resto, esto es, \$94,2 mm. En cumplimiento de la norma, mediante Decreto 774 del 3 de junio de

2020 se incorporaron esos \$287 mm en el presupuesto General de la Nación, como una fuente adicional de ingresos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME.

- El artículo 9 del Decreto Legislativo 798 de 2020 establece que durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID -19, se podrán destinar los recursos disponibles del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, para financiar las acometidas internas y medidores de los proyectos de infraestructura financiados a través de dicho Fondo y para subsidiar hasta la totalidad del costo de la prestación del servicio de los usuarios a los que se refiere el artículo 297 de la Ley 1955 de 2019 (Para la atención de los usuarios de los estratos 1 y 2 del servicio público domiciliario de gas que pueden verse en la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones de pago frente al prestador del servicio, conllevando al eventual incumplimiento, y por lo tanto, poner en riesgo la sostenibilidad financiera de las empresas y la continuidad en la prestación del servicio de gas). Con estos fines se expidió el Decreto 813 del 4 de junio de 2020 adicionándose el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía en \$124 mm.

- Mediante Decreto 813 del 4 de junio de 2020 se realizaron operaciones presupuestales que no incrementan el presupuesto de la vigencia 2020, así:
 - El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República determinó la imposibilidad de contratar con los recursos asignados en la Resolución No. 0994 de abril 8 de 2020, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que se redujo en el presupuesto de la Presidencia de la República la suma de \$50 mm, suma que se adicionó nuevamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME.

 - El Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 crea el Fondo Solidario para la Educación y adopta medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19. Este Fondo será administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX. El numeral 6 del artículo 2º de este mismo decreto estableció que los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán, entre otros, de *"Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al*

Fondo Solidario para la Educación”; con este fin se realizaron operaciones de traslados dentro del presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional por valor de \$83.499.717.017.

- La expansión del COVID-19 y la sustancial caída de los precios del petróleo fueron choques externos que afectaron notablemente la situación de las finanzas públicas. El primero demandó un incremento en el gasto público requerido con el fin de atender la emergencia sanitaria y la crisis económica y social que sobrevino como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social que tuvo que tomar el Gobierno nacional, mientras el segundo respondió a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año por concepto de la crisis en el mercado internacional del petróleo. La reducción de la actividad económica, producto del aislamiento preventivo obligatorio para aplanar la curva de contagios en el país, también ha afectado notoriamente la recaudación de los impuestos nacionales y de otros ingresos.

En sesión del 29 de mayo de 2020, el Comité de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó sobre la necesidad de financiar el faltante de caja de la Nación para la vigencia 2020, mediante: i) Mayores desembolsos de deuda externa, a través de una combinación de bonos externos y la potencial activación de una línea de rápido desembolso con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichos recursos serían monetizados para solventar el faltante de caja en pesos, y ii) Incremento en las colocaciones de TES.

En sesión del CONFIS del 3 de junio de 2020, el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, otorgó concepto previo favorable a la modificación del Plan Financiero del Gobierno Nacional Central para 2020, consistente en la disminución de los Ingresos Corrientes de la Nación en \$23.731 mm e incremento de los Recursos de Capital por el mismo valor, con el propósito de atender el faltante de disponibilidad de caja de la Nación generado por los efectos de la pandemia del coronavirus COVID 19.

Finalmente, se han realizado otras operaciones presupuestales que no implican modificación en el valor total del PGN 2020, así:

- El FOME mediante resoluciones ha aprobado la distribución de recursos a otras entidades del PGN para que a través de ellas se atiendan gastos de la emergencia.
- Con otros recursos del PGN aprobados para el 2020 se han realizado traslados entre y al interior de los sectores por valor de \$900,4 mm para la atención de la emergencia.

En resumen, con la aprobación de estas medidas los recursos destinados para la emergencia en el PGN de 2020 ascienden a \$29,9 billones, cuya ejecución por sector a junio 11 se presenta en la tabla 10.

**Tabla 10. Ejecución Recursos Emergencia COVID-19
Acumulada a junio 11 de 2020**
Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Vigente (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución		
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)
1. FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME (Decretos 519, 571, 572, 774 y 813 de 2020)	25,527	3,145	2,859	2,857	22,382	12.3	11.2	11.2
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	130	-	-	-	130	-	-	-
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	40	40	11	11	-	100.0	27.1	27.1
CULTURA	30	-	-	-	30	-	-	-
DEFENSA Y POLICÍA	346	33	3	1	313	9.5	0.7	0.4
HACIENDA	22,600	1,654	1,646	1,646	20,947	7.3	7.3	7.3
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	991	496	490	490	496	50.0	49.4	49.4
JUSTICIA Y DEL DERECHO	25	2	0	-	23	8.5	1.3	-
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	410	410	225	225	-	100.0	54.8	54.8
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	677	251	225	224	426	37.1	33.2	33.1
TRABAJO	277	260	260	260	17	93.8	93.8	93.8
2. FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS (FNG) (Decreto 522 de 2020)	3,250	1,300	1,300	1,300	1,950	40.0	40.0	40.0
HACIENDA	3,250	1,300	1,300	1,300	1,950	40.0	40.0	40.0
3. FONDO ESPECIAL CUOTA DE FOMENTO DE GAS NATURAL (Decreto 813 de 2020)	124	0.3	0.1	0.1	124	0.3	0.1	0.1
MINAS Y ENERGÍA	124	0.3	0.1	0.1	124	0.3	0.1	0.1
4. FONDO SOLIDARIO PARA LA EDUCACIÓN (Decreto 813 de 2020) TRASLADOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	83	83	83	83	-	100.0	100.0	100.0
EDUCACIÓN	83	83	83	83	-	100.0	100.0	100.0
5. TRASLADOS ENTIDADES DEL PGN	900	665	419	419	235	73.9	46.6	46.5
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	26	26	26	26	-	100.0	100.0	100.0
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	280	126	105	105	154	44.9	37.5	37.5
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	200	200	70	70	-	100.0	35.0	35.0
RELACIONES EXTERIORES	7	7	7	7	0	98.5	98.5	98.5
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	267	256	167	166	12	95.7	62.3	62.1
TRABAJO	120	51	45	45	69	42.4	37.4	37.4
TOTAL PGN RECURSOS EMERGENCIA (1+2+3+4+5)	29,885	5,194	4,662	4,659	24,691	17.4	15.6	15.6

Nota: Información con corte a 11 de junio de 2020

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - SIIF.

3.2. Sostenibilidad fiscal como motor del Pacto por la Descentralización

De forma consistente con el ciclo político presupuestal, en la vigencia 2019 las entidades territoriales lograron dinamizar la inversión pública, la cual se vio respaldada por un crecimiento a doble dígito del recaudo tributario y un incremento de la deuda pública sin alterar los preceptos de sostenibilidad fiscal. El Plan Nacional de Desarrollo y algunas leyes recientes han venido articulando un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer el marco de descentralización colombiano, así como la efectiva gestión de riesgos fiscales en el nivel subnacional de gobierno.

La gestión adelantada por la Dirección General de Apoyo Fiscal -DGAF ha permitido asesorar permanentemente a las entidades territoriales, contar con información actualizada de su situación financiera, continuar con el saneamiento fiscal de los hospitales públicos, propender por el adecuado uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y, además, dotar a las entidades de margen de maniobra para enfrentar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19.

3.2.1. Resultado fiscal vigencia 2019

Al cierre de 2019 las gobernaciones y alcaldías capitales contabilizaron un resultado fiscal deficitario equivalente 0,31% del PIB³⁵, monto inferior al registrado en la vigencia 2018 (0,47% del PIB). El 64% del saldo en rojo fue generado por las capitales y el 36% por los departamentos.

El ahorro corriente se amplió debido a que las transferencias crecieron a un mayor ritmo que los gastos operativos en inversión social; en un contexto en el que la dinámica del recaudo propio (con tasa de aumento a doble dígito) estuvo alineada con el comportamiento exhibido por el gasto de funcionamiento y los intereses de deuda. No obstante, el mayor ahorro recurrente no alcanzó a compensar el déficit de capital, dada la brecha existente entre gastos en formación bruta de capital fijo e ingresos de capital, la cual se acrecentó teniendo en cuenta el incremento en los primeros vinculado al ciclo político presupuestal y el retroceso en los segundos por concepto de menores retiros tanto del FONPET como de cofinanciación. En todo caso, la expansión de la inversión fue menos dinámica que la esperada para un último año de periodo de gobierno territorial.

De forma consistente con el déficit observado, se incrementaron las necesidades de financiamiento con el sistema financiero: los desembolsos de crédito resultaron superiores a las amortizaciones y el endeudamiento neto fue positivo en \$2,5 billones al finalizar 2019³⁶. Además, las entidades analizadas contaban con disponibilidades de vigencias anteriores por \$10,3 billones (0,98 % del PIB) para cubrir el déficit fiscal, dato superior al registrado la vigencia anterior.

El recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales aumentó 11% en términos nominales al culminar la vigencia 2019. Esta dinámica se vio favorecida por el desempeño del impuesto predial en las

³⁵ Bajo metodología por encima de la línea, y sin contabilizar recursos del SGR

³⁶ Resultado impulsado por las ciudades de Bogotá (emisión de bonos), Barranquilla y Cali, y el departamento del Valle del Cauca.

principales ciudades, ajustes normativos y metodológicos en el recaudo de impositivos y la expansión de la inversión en los territorios.

En el primer año del bienio 2019-2020 los ingresos presupuestados del SGR superaron los compromisos de gasto asociados en 0,34 % del PIB (\$3,5 billones), de los cuales el 91 % se originó en los departamentos. Al incluir el cierre parcial del SGR, el resultado fiscal de las gobernaciones y alcaldías sería de equilibrio.

3.2.2. Avances en materia de descentralización

El Plan Nacional de Desarrollo -PND, cambios normativos recientes, así como las recomendaciones de diversas instancias institucionales, dan cuenta de un direccionamiento encaminado a fortalecer el esquema de descentralización y la gestión efectiva de riesgos fiscales subnacionales. Es preciso destacar las siguientes iniciativas:

- El PND adicionó como nuevo componente en los MFMP el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas (y su impacto en las finanzas de la entidad territorial y en las normas de responsabilidad fiscal). Así mismo, estableció que los Concejos y Asambleas, en los procesos de aprobación del presupuesto, deben tener en cuenta que el MFMP sea consistente con el plan de inversiones del plan de desarrollo.
- El PND habilitó la creación de fondos de contingencias para las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas.
- Se ha avanzado en el proceso de implementación del Catálogo Presupuestal de Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (Decreto 412 de 2018), lo que permitirá contar con un lenguaje presupuestal homogéneo y en línea con los estándares internacionales de producción de estadísticas fiscales, como se vio anteriormente.
- La Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, instancia en la cual se están evaluando los principales tributos subnacionales, busca mejorar la capacidad fiscal de las entidades territoriales, así como corregir posibles distorsiones económicas, facilitar la administración para los gobiernos locales, y aliviar la gestión para los contribuyentes, entre otros.
- Autorización de instrumento para la financiación de renovación urbana (Artículo 278 del PND).

- El Pacto por la Descentralización definido en el PND que, entre otros propósitos, traza los lineamientos para aprovechar el potencial productivo local y para fomentar la generación de recursos en los territorios. Para esto se definieron algunos aspectos estratégicos como la actualización de la información catastral, la incorporación de instrumentos financieros para incentivar el desarrollo y la renovación urbana.
- La Misión de Descentralización conformada en la Ley de Regiones (Ley 1962 de 2019).
- La Comisión para la Revisión del Sistema General de Participaciones (Artículo 188 del PND).

3.2.3. Fortalecimiento de los ingresos locales y de las capacidades administrativas de los departamento y municipios

La DGAF contribuye en el mejoramiento de la gestión de ingresos de las entidades territoriales con acciones dirigidas a brindar asesoría y orientación técnica, atención de consultas y la realización de jornadas de capacitación dirigidas a los funcionarios encargados de la gestión fiscal y financiera, todo esto, en procura de su sostenibilidad fiscal.

Bajo este contexto, a continuación se mencionan las acciones de mayor relevancia realizadas durante el periodo comprendido entre junio 2019 y mayo 2020:

- **Comisión de estudio del sistema tributario territorial**

El artículo 106 de la Ley 1943 de 2018 creó la Comisión de Expertos ad honorem para el estudio del régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, con el objeto de proponer una reforma orientada a hacer el sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal. La comisión, presidida por el viceministro técnico de Hacienda, se conformó por nueve expertos en materia tributaria y otras disciplinas relacionadas, además de la participación de los municipios, ciudades capitales y departamentos a partir de la representación de las federaciones que los agrupan.

En desarrollo de la misión encomendada por la Ley, la DGAF participa en el papel de asesor de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial con información sobre los tributos territoriales objeto de análisis, específicamente en lo correspondiente a cifras de recaudo, estructura de sus elementos y problemas o aspectos para tener en cuenta en cada sesión.

Desde su instalación, hasta mayo de 2020, la Comisión de expertos ha realizado quince (15) reuniones cuyos temas de análisis comprende la autonomía de las entidades territoriales en el marco de la descentralización consagrada en la Constitución Política; las necesidades de financiación de las competencias a cargo de municipios, distritos y departamentos y su relación con las transferencias de la Nación; y su capacidad de generación de ingresos propios a partir de los tributos que la ley ha creado y sus limitaciones legales.

El análisis realizado parte de evaluar los tributos con mayor participación en los ingresos corrientes de libre destinación tanto en los municipios como en los departamentos. De esta forma, las sesiones abarcan impuestos municipales como el predial y el impuesto de Industria y Comercio, mientras en el caso de los departamentales corresponde al impuesto al consumo de licores, cigarrillos, cervezas, la sobretasa a la gasolina y el impuesto de vehículos automotores. Mereció un capítulo aparte el tema de estampillas municipales y departamentales.

Teniendo en cuenta el término establecido en el artículo 125 de la Ley 2010 de 2019, para el desarrollo del trabajo a cargo de la comisión, la Secretaría Técnica realiza la elaboración de documentos por capítulos para conformar el texto definitivo sobre el balance y recomendaciones para redefinir el sistema tributario territorial, buscando generar mayor autonomía fiscal por la vía del fortalecimiento de los ingresos locales y de las capacidades administrativas de departamentos y municipios.

- **Reglamentario de Plan de Desarrollo respecto del instrumento de financiación con impuestos futuros**

El artículo 278 del PND autorizó a municipios y distritos de categorías Especial, 1ª y 2ª, el uso de un instrumento para la financiación de la renovación urbana, previo cumplimiento de los requisitos allí establecidos. Este instrumento se basa en titularizar, total o parcialmente, los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos de renovación urbana, lo anterior durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.

El objetivo consiste en proveer a las entidades territoriales un mecanismo de financiación de proyectos estratégicos de renovación urbana y así contribuir al mejoramiento de las infraestructuras urbanas y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Este instrumento financiero público conocido como instrumento de financiamiento por impuestos futuros (TIF, por sus siglas en inglés, *tax increment financing*), permite a la entidad pública obtener anticipadamente recursos para financiar proyectos de desarrollo urbano y/o infraestructura urbana. Es importante señalar que una de sus principales ventajas es que la deuda asociada al TIF no afecta la capacidad de endeudamiento de la entidad pública.

Su funcionamiento general implica la definición de la zona de influencia, distrito TIF, en donde el crecimiento en el monto de los impuestos prediales, a partir de la ejecución de un proyecto de renovación urbana, genera el financiamiento por impuestos futuros. Este incremento se recauda en un fondo especial para financiar el proyecto en inversiones dentro del distrito TIF. La reinversión de fondos genera un crecimiento adicional en el valor de las propiedades dentro del distrito TIF, lo que resulta en un mayor crecimiento de los ingresos por impuesto predial.

La utilización de este instrumento permitirá a las entidades territoriales, en particular a los municipios y distritos de categoría Especial, 1ª y 2ª, que sean gestores catastrales o estén recibiendo el servicio público catastral a través de sus entes asociativos territoriales, la consecución de financiación para el desarrollo de la infraestructura urbana en el marco de los proyectos estratégicos de renovación urbana mediante la titularización del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

Con el fin de lograr la implementación de este instrumento de financiación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación trabajaron conjuntamente en la elaboración de un proyecto de decreto reglamentario que define los parámetros, condiciones y requisitos básicos a los cuales deben sujetarse las entidades territoriales para hacer uso de este instrumento de financiación. Dentro de los principales temas abordados se encuentra:

- Definición y alcance de la infraestructura urbana.
- Determinación de los lineamientos y procedimientos para calificar la adopción del proyecto de renovación urbana como estratégico.

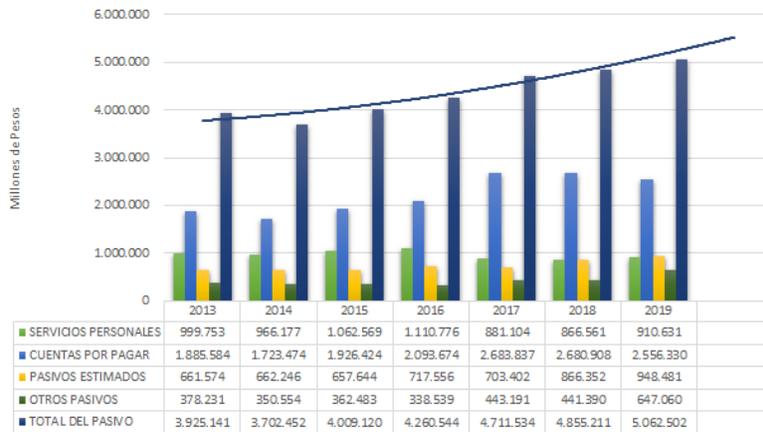
- Necesidad de aplicación del instrumento de financiación de infraestructura urbana a través de la titularización del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado y la insuficiencia de los demás instrumentos de financiación urbana de captura de valor.
- Criterios para medir la eficiencia en el recaudo del impuesto predial unificado para validar la aplicación en el municipio del instrumento de titularización del recaudo futuro del incremento del impuesto predial unificado para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana.
- Cesión del incremento del impuesto predial unificado para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana por parte de los concejos municipales o distritales.

3.2.4. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real, situación que explicó el déficit presupuestal de \$344.585 millones, el cual, en todo caso, mostró una disminución de 60,22 % respecto a la vigencia anterior³⁷. El comportamiento del pasivo ha sido creciente. El subcomponente de cuentas por pagar continúa siendo el más relevante.

³⁷ Con corte 17 de abril de 2020 en SIHO han reportado información 921 ESE de la vigencia 2019, de las cuales 10 ESE se encuentra en validación de la entidad territorial, y están 5 ESE de reportar.

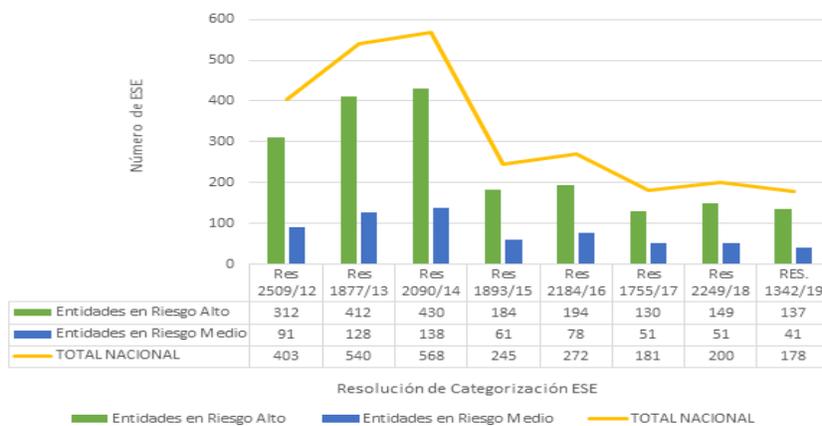
Gráfico 16. Tendencia saldo del pasivo anual 2013-2019 - Nacional



Fuente: DAF

Frente al riesgo de las ESE, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 137 Empresas estaban en riesgo alto, 41 en riesgo medio, 641 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo. De acuerdo con la evaluación hecha por el MSPS, el número de ESE en riesgo mostró una reducción del 11% en relación con la vigencia anterior.

Gráfico 17. ESE Categorizadas Riesgo Medio - Alto



Fuente: DAF

3.2.5. Riesgos en el uso del Sistema General de Participaciones (Decreto ley 028 de 2008)

Salud

En el sector salud, la baja ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones -SGP se ha consolidado como uno de los principales problemas. Al cierre de 2019, los departamentos dejaron de ejecutar \$1 billón³⁸, monto inferior al evidenciado en la vigencia 2018. No obstante, los excedentes en caja (\$340 mm), la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS durante la vigencia 2019 (\$2,7 billones)³⁹ creció 42 % respecto al cierre de la vigencia 2018 (\$1,9 billones)⁴⁰.

Adicionalmente, se identificó que persiste la no priorización en la contratación de los recursos de salud pública con las Empresas Sociales del Estado, la financiación de gastos de funcionamiento con recursos SGP -Salud Pública-, y la atomización y desarticulación en su ejecución entre departamentos y municipios. Respecto al componente de régimen subsidiado se identifican debilidades de gestión en las estrategias dirigidas al aseguramiento universal.

En este sentido, el principal reto se concentra en armonizar la planeación sectorial con la planeación territorial; continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de las administraciones centrales para ajustar rápidamente sus procesos a los recientes cambios normativos y de política pública, derivados principalmente de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Educación

Con el objetivo de financiar el déficit del sector educación, para las vigencias 2017, 2018 y 2019 se asignaron recursos adicionales por valor de \$1,1 billones, \$492 mm y \$970 mm, respectivamente. No obstante, las ET certificadas en educación⁴¹ reportaron saldos sin ejecutar por \$532 mm en 2017, \$365 mm⁴² en 2018 y de \$238.207⁴³ mm en 2019. Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues se identificaron entidades que no requerían o necesitaban

³⁸ Información tomada del reporte al FUT- EJECUCION_FONDO_SALUD. Cierre Vigencia 2019

³⁹ Información tomada del reporte – Circular 030- Cierre 2019

⁴⁰ A partir de la vigencia 2020, de acuerdo a lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se adiciona el numeral 42.24 al artículo 42 de la ley 715 de 2001, la Nación asume la competencia para Financiar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como la verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC de los afiliados al Régimen Subsidiado prestados a partir del 1 de enero de 2020 y siguientes, estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

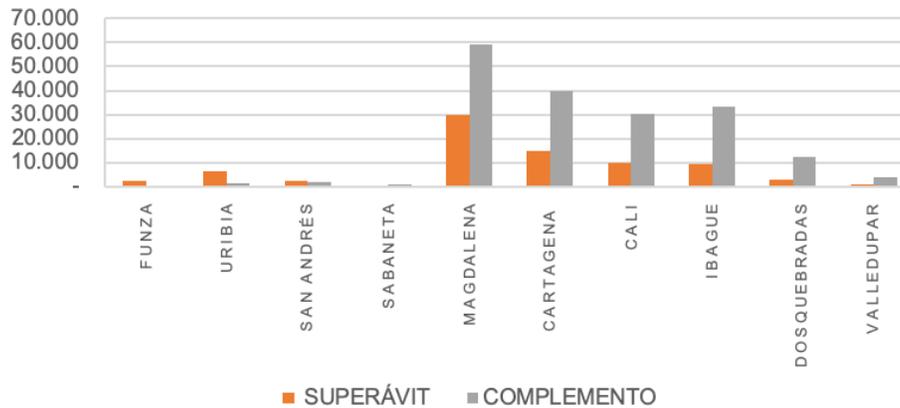
⁴¹ Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 64 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales

⁴² Se excluyó el reporte del cierre fiscal del Departamento de Amazonas por inconsistencias en la información

⁴³ No incluye el cierre fiscal del Departamento de Amazonas, debido a la omisión en el reporte de la Categoría de Cierre Fiscal en el FUT

parcialmente estos recursos⁴⁴. Lo anterior se concluye puesto al cierre de la vigencia quedaron con recursos disponibles sin ejecutar.

**Gráfico 18. Complemento vs. Superávit a Dic 2019
(millones de pesos)**



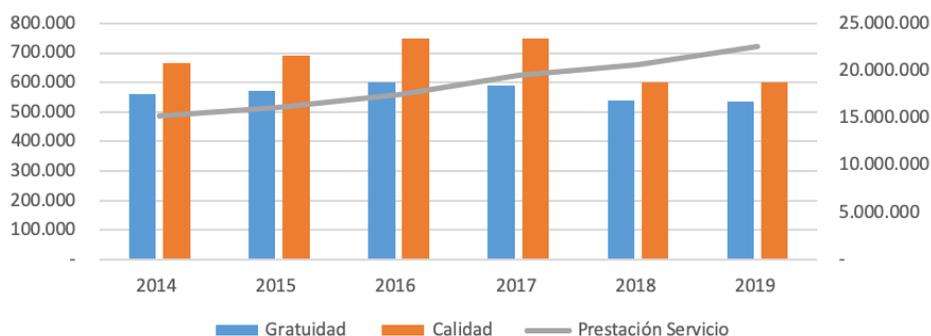
Fuente: Cálculos DAF con información FUT y documentos de distribución del DNP

Por otra parte, mientras la bolsa del SGP – Educación creció a una tasa promedio anual de 7% (2012 – 2019), el costo de la nómina lo hizo a una tasa promedio anual de 7,99%, entre 2012 y 2019. El aumento de los costos de la nómina se explica por incrementos salariales fruto de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 13.086 cargos entre 2012 y 2019.

En el gráfico 19 se puede apreciar el crecimiento sostenido de la asignación para prestación del servicio educativo (básicamente nómina), en comparación con la reducción de las asignaciones para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad.

⁴⁴ Se asignaron recursos de complemento mediante los documentos de distribución No. 38 y 38 de 2019. En el artículo 2.2.5.10.1 del Decreto 923 de 2016 del DNP, se presenta la definición de complemento “asignación adicional de recursos de la participación de Educación por el criterio de población atendida de que trata el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, que se distribuye a las Entidades Territoriales Certificadas en las que se identifique insuficiencia de recursos para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo [...]”. Además, se establece que los excedentes netos de la vigencia anterior hacen parte de los ingresos para el cálculo del complemento, y en el artículo 2.2.5.10.3, se presenta la definición de Excedentes de la vigencia anterior, como “los excedentes netos del SGP al cierre de la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la que se realiza la distribución, reportados por las Entidades Territoriales Certificadas en el Formulario Único Territorial (FUT), previa deducción del monto de las deudas laborales provenientes de vigencias anteriores que hayan sido validadas y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional”.

**Gráfico 19. Asignación SGP – Educación 2014-2019
(millones de pesos)**



Fuente: Cálculos DAF con Documentos de Distribución del DNP

El incremento en los costos de la nómina del personal docente no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio de 1,25% anual entre 2012 y 2019, lo que equivale a 755.236 alumnos menos para el periodo.

Al respecto, la normatividad vigente contempla la figura de traslados al interior y entre ETC. En este sentido, el sector podría hacer uso de esta herramienta de eficiencia para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros de los que dispone⁴⁵.

En relación con las deudas laborales, continúa la generación de pasivos laborales en las entidades territoriales certificadas por el reconocimiento y pago de zonas de difícil acceso, la entrega de dotación al personal docente, el reconocimiento de ascensos en el escalafón y otras, por el incumplimiento en la normatividad vigente o falencias en los procesos de planeación. Así mismo, las ETC persisten en la necesidad de realizar ajustes a los procesos de homologación y en el reconocimiento y pago de primas extralegales⁴⁶ que fueron generadas por la actuación ilegítima de las Asambleas y Concejos que han determinado salarios y prestaciones sin tener facultad para hacerlo, lo cual ha llevado a que el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 (saneamiento de deudas) siga utilizándose para cubrir los errores o la inactividad de las ETC con recursos del SGP o del PGN⁴⁷.

⁴⁵ Es conveniente recordar que el Gobierno nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó y el Putumayo, tomó decisiones de traslado de docentes.

⁴⁶ En el informe de Viabilidad Fiscal de la vigencia 2018, se indicó que se habían pagado por deudas laborales \$3,54 billones (0,4% del PIB), que corresponden a \$1,97 billones por concepto de Homologaciones, \$862 MM de Primas Extralegales, \$477 MM por Ascensos Acumulados, \$177 MM por Zonas de Dificil Acceso y otras por 60 MM.

⁴⁷ Al respecto, tenemos el caso del Municipio de Valledupar – Cesar que solicitó el pago de la Prima de Antigüedad desde la vigencia 2018, y el del Departamento de Magdalena que realizó pagos con recursos del SGP Educación por concepto de prima técnica en 2017-2018 por un total de \$2.404 millones que deben ser restituidos al Sector, ya que al ser una prima de carácter extralegal, no puede ser financiada con los recursos del Sistema General de Participaciones en virtud de lo establecido en el inciso tercero del artículo 38 de la Ley 715 de 2001

De otro lado, en las entidades territoriales se han identificado problemas como: pasivo laboral sin depurar y sin financiar; contratación innecesaria del servicio educativo; ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; plantas de personal definidas y distribuidas sin tener en cuenta la matrícula atendida; inadecuada provisión, vinculación y pago de personal; inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y desatención de primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados); incorrecta incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; omisión o reporte inconsistente de información sectorial y financiera a la Nación; y autorización y pago de horas extras sin el debido procedimiento.

De igual forma, se encontró un reiterado exceso de gasto administrativo de las entidades territoriales certificadas, que superaron los topes establecidos por la Nación para tal fin, por lo cual la DGAF expidió la Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019 por medio de la cual se suspendieron los giros de la participación de Calidad Matrícula Oficial o de los recursos de prestación de servicios de distintos de nómina por exceso de gasto administrativo o problemas en el reporte de la información relacionada con dichos gastos, que busca recuperar \$11.556 millones a través de inversiones en el sector educativo y mejorar la calidad del reporte de información de gasto del SGP en el Formulario Único Territorial (FUT).

Finalmente, se identificaron dificultades en el cierre fiscal de la vigencia de algunas entidades territoriales certificadas, identificándose primero, que no se realizaron la totalidad de los pagos para la financiación de la nómina de la vigencia, y segundo, suscribieron compromisos que superaron sus ingresos.

De acuerdo al cierre fiscal reportado en el Formulario Único Territorial (FUT) diecinueve entidades territoriales certificadas en educación terminaron la vigencia con déficit en la ejecución de los recursos del SGP, por un valor de \$18.902 millones. Similar situación se presentó con la bolsa del SGP Educación, de la cual en la vigencia 2019 se destinaron \$273.815 millones para la financiación de aportes patronales Sin Situación de Fondos correspondientes a la vigencia 2018, y en la vigencia 2020, por valor de \$336.572 millones correspondientes a la vigencia 2019.

Propósito general

En la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General se han identificado problemas relacionados con la administración de los recursos en cuentas bancarias no autorizadas. La implementación del modelo de cuentas maestras, que autoriza la administración de recursos exclusivamente en cuentas debidamente registradas ante este Ministerio y que solo permiten la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad a beneficiarios previamente inscritos e identificados, ha generado un esquema de administración más ordenado y transparente, que garantiza acceso a información permanente para un mejor seguimiento de los recursos.

No obstante, los datos que estas cuentas maestras generan han permitido identificar en la vigencia 2019 que al menos 260 municipios continuaron con la administración de recursos en cuentas no autorizadas, trasladando los recursos a otras cuentas no registradas y sin las características de maestras, lo que ha conllevado a la adopción de medidas en el marco de aplicación del Decreto 028 de 2008. Se continuará con el seguimiento a la implementación del modelo para identificar reincidencias, nuevos casos y otras situaciones de riesgo, como la no existencia de cuentas pagadoras para atender las obligaciones que exijan pagos electrónicos seguros en línea -PSE-.

En lo referente a la ejecución de los recursos, se identifican gastos que no atienden a las destinaciones de gasto establecidas por la normativa vigente, especialmente el uso de recursos de inversión en gastos de funcionamiento o en el financiamiento del déficit fiscal. Adicionalmente, se ha identificado la ordenación de gastos de manera desarticulada a proyectos de inversión, resultado de las deficiencias en la armonización de los procesos de planeación y de programación presupuestal, por lo que las administraciones territoriales deberán garantizar la pertinencia del gasto financiado con recursos del Propósito General, enmarcándolo en proyectos de inversión debidamente formulados y asociados a metas establecidas dentro de los Planes de Desarrollo municipales.

Llama también la atención el monto de recursos de Propósito General disponible al final de la vigencia 2019. Según el reporte al Formulario Único Territorial en la categoría Cierre Fiscal, los municipios del país reportan \$5 billones como superávit fiscal de recursos de inversión, además de \$81 mm de recursos de libre destinación, correspondientes a la Participación de Propósito General asignada. Esto evidencia

la baja capacidad de buena parte de los municipios del país para generar los proyectos de inversión que permitan la ejecución de los recursos de inversión.

Siendo así, los municipios deben trabajar en el fortalecimiento de los procesos relacionados con el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos del SGP y la articulación de la información; el mejoramiento del proceso de suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; la programación y seguimiento a los proyectos de inversión y su articulación con el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP; la evaluación a los Planes de Desarrollo municipales, la consecución de metas y la consecuente elaboración de planes de acción sectoriales para alcanzarlas; y, finalmente, pero de una importancia central, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y particularmente, de oportunidad.

Agua potable y saneamiento básico

Con la participación para APSB se han identificado dos dificultades que, sin ser novedosas, vienen creciendo y están requiriendo atención normativa:

i) El superávit en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso - FSRI en aquellos municipios en los que el valor del 15 % de la transferencia para APSB que es obligatorio llevar a los FSRI como fuente de pago de subsidios, supera el valor de los subsidios otorgados por el municipio; así, aparece un superávit que no puede ser utilizado debido a que la destinación obligatoria de los recursos del FSRI es el pago de subsidios.

ii) Cuando los FSRI pagan subsidios a los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, estos destinan dichos recursos a financiar parte de los costos en los que incurren para entregar dichos servicios. Pues bien, cuando los Municipios Prestadores Directos – MPD incurren en costos para entregar el o los servicios que prestan, no pueden utilizar los recursos de los FSRI para comprar insumos o financiar costos, porque dichos recursos son para pagar subsidios.

Por otra parte, continúan las dificultades con el pago de subsidios, originadas en equivocada información que tienen prestadores y funcionarios municipales. Actualmente son muchas las entidades territoriales que están pagando subsidios sin exigir los requisitos que deben cumplir los prestadores y sin hacer auditoría a las facturas que por déficit de subsidios presentan los mismo. El pecado se agrava cuando

no existen contratos de transferencia y tanto la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sostienen que la obligación legal de suscribir dichos contratos se puede obviar porque el pago de subsidios es una obligación de origen constitucional, sin que nunca hayan podido sustentar dicha afirmación.

La DGAF viene trabajando en el fortalecimiento de las entidades territoriales a las que les aplica el seguimiento y control en el marco de la estrategia establecida por el Decreto 028 de 2008, para que se realicen auditorías a las facturas por subsidios que presentan los prestadores, y para que se suscriban los contratos de transferencia en cumplimiento de la obligación legal.

Asignación especial para alimentación escolar

Persiste una contradicción estructural en la política que afecta su financiamiento. Se diseñó para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas y víctimas del conflicto, ubicados en las áreas rurales, en los niveles de preescolar, pero en el camino, el Ministerio de Educación Nacional priorizó la jornada única por naturaleza ubicada principalmente en las áreas urbanas de los municipios, e incluye a todos los grados, mientras que los Gobernadores y Alcaldes que hacen las contrataciones entendieron que es un Programa con cobertura universal para toda la población estudiantil.

Así mismo, la desarticulación es el común denominador en la ejecución de los recursos destinados a financiar el Programa de Alimentación Escolar; hecho que es connatural a un servicio que se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y con diferentes fuentes del sector privado.

La falta de coordinación en la implementación del Programa entre los departamentos y los municipios no certificados de su jurisdicción, en cuanto a la priorización de las instituciones educativas y sus sedes, y la focalización de los titulares de derecho, denota un riesgo en el manejo de los recursos que financian este Programa en el marco de la bolsa común; así como la desarticulación del proceso financiero y técnico entre los diferentes actores que intervienen en su ejecución. Así mismo, las fuentes destinadas a financiarlo tienen diferentes reglas de control.

De la misma manera, el desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas (planeación, contratación y ejecución), por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, restringen la adecuada gestión social y participación ciudadana cuya función principal es la generación de alertas que permitan proponer acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

De otro lado, la falta de una reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos con el operador del servicio, ha generado irregularidades en el proceso de vinculación, pago de la seguridad social y remuneraciones (pago por ración servida, pago por ración contratada, pago por día, entre otras), que se ven reflejadas en el aumento del margen de utilidad de los operadores y en el incremento de conformación de uniones temporales y sociedades comerciales que participan en los procesos de contratación del servicio de alimentación escolar. Así, se ha identificado que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE y que se agudiza con el cambio de administración cada cuatrienio.

Aunado a lo anterior, la falta de un diagnóstico situacional elaborado por parte de la entidad territorial, en el que se evidencie la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, la necesidad de dotación de equipos y menaje, y las condiciones de infraestructura (comedor, cocina y zona de almacenamiento), conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE que generalmente se ve reflejado en el inicio inoportuno de la prestación del servicio, al no contar con la línea base para la operación del Programa.

Finalmente, la contratación de la alimentación escolar no se planea, lo que genera falta de oportunidad para la prestación del servicio con el inicio de clases y durante la totalidad de los 180 días de calendario escolar.

Asignación especial para resguardos indígenas

Los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas – AESGPRI son administrados por los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se encuentran, salvo en los casos en que los

resguardos o asociaciones de resguardos han sido certificados para la administración directa de los recursos. En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas, para la ejecución oportuna de los recursos; y la baja ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades. Otro riesgo sobre los recursos AESGPRI es la falta de claridad normativa sobre el marco contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados por los resguardos y asociaciones de resguardos certificados, se evidencia también una baja ejecución de recursos, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional. Adicionalmente, se identifica la falta de reporte a los sistemas de información financiera, lo que dificulta el seguimiento a los recursos.

Asignación especial para municipios ribereños al Río Magdalena

Los recursos de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena, en proporción a los kilómetros de ribera de cada municipio sobre el Río. La ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos de la Asignación, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas: reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras.

A nivel general, se ha logrado identificar que los proyectos desarrollados a nivel municipal en el marco de las inversiones financiadas con la Asignación Especial, no presentan mayores repercusiones en la superación de las principales necesidades identificadas de conservación y desarrollo de la cuenca, debido a que sus esfuerzos resultan aislados, no coordinados con los lineamientos y estrategias dispuestas en los instrumentos de planificación, tampoco presentan coordinación con otros actores que interfieren en las dinámicas del río, ni son desarrollados de manera continua en el tiempo garantizando la continuidad en las intervenciones y el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

Así mismo, frente a la ejecución de los recursos, se obtuvo que de los \$164 mm asignados por concepto de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena entre las vigencias 2014 y marzo de 2019, se ejecutaron tan sólo \$43 mm en las cuatro destinaciones permitidas por la Ley, representando

una ejecución adecuada de tan sólo el 35 % de los recursos ejecutados, lo cual muestra falta de capacidad de los municipios ribereños para ejecutarlos de manera eficiente.

Asignación para la atención integral a la primera infancia

Durante el periodo correspondiente 2008 a 2017, se destinaron para la Asignación a la Atención Integral a la Primera recursos del SGP por un valor total de \$ 1.459.269 millones, las líneas de inversión para la ejecución de estos recursos fueron priorizadas por el Consejo Nacional de Política Social el 2 de junio de 2016, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007.

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse a las Entidades Territoriales por el fin de la vigencia del párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2004, aún se evidencian recursos sin ejecutar en las arcas territoriales.

Al respecto, las Entidades Territoriales aún reportan \$ 64.594 millones en cuentas bancarias sin afectación presupuestal al cierre de 2019, una cifra representativa considerando que los últimos recursos girados durante la vigencia 2017 ascendieron a 154.164 millones.

Debe destacarse que los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés, que administran recursos de las Asignaciones Especiales de Resguardos Indígenas y Atención Integral a la Primera Infancia por sus áreas no municipalizadas, han sido incluidos por el monitoreo general del DNP dentro del grupo de entidades críticas, lo que se traduce en dificultades en la ejecución de los proyectos de inversión asociados a la primera infancia en las áreas no municipalizadas en su jurisdicción

3.2.6. Implicaciones fiscales y presupuestales del COVID-19 en las entidades territoriales y medidas adoptadas

Las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales no son ajenas a los efectos ocasionados por la pandemia. Estimaciones de la DGAF⁴⁸ indican que la afectación que podría presentarse en los ingresos corrientes de los departamentos y municipios, así como las mayores expectativas de gasto, podrían disminuir el margen de maniobra financiero requerido para atender la emergencia, erosionar un monto

⁴⁸ Ver, Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del COVID-19 para las entidades territoriales. Dirección General de Apoyo Fiscal, mayo 18 de 2020.

sustancial de la capacidad de endeudamiento e incrementar las probabilidades de incumplimiento de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal.

La exposición de las entidades territoriales en materia del financiamiento de su estructura de gastos es heterogénea. Por nivel de gobierno, se evidencia que las principales afectaciones se presentarían en departamentos y municipios capitales, en los cuales, para distintos escenarios analizados (moderado, intermedio y de estrés fiscal)⁴⁹, se generarían problemas de desfinanciamiento de la estructura de gastos amparada con ICLD. En el caso de los municipios no capitales, la afectación sería inferior, pues su estructura presupuestal está estrechamente vinculada a las transferencias de la Nación.

Con respecto a las reglas fiscales subnacionales, se estiman porcentajes de incumplimiento del límite contemplado en la Ley 617 de 2000 entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación del 6% (escenario moderado), 27% (intermedio) y 44% (estresado). En materia de los indicadores de deuda establecidos en la Ley 358 de 1997 no se evidencian riesgos elevados de incumplimiento, pero la capacidad de endeudamiento adicional sí podría verse reducida de forma significativa: De \$30,3 billones al 1° de enero de 2020 (sin SGR), pasaría a \$25,2 billones (escenario moderado), \$19 billones (intermedio), \$12,7 billones (estresado).

En el marco de este estado de emergencia, y con el fin de atender los efectos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19, se expidieron decretos legislativos con medidas extraordinarias que permiten a las entidades territoriales financiar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, además de propender en la mitigación de sus efectos.

Con la participación de la DGAF, se expidió el Decreto 461 de 2020 con el objeto de superar las limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020. En desarrollo de lo anterior, el Decreto autoriza a alcaldes y gobernadores para redireccionar el destino de las rentas de su propiedad, hacer las operaciones presupuestales necesarias para el efecto, además de disminuir las tarifas de sus impuestos, sin tener que acudir a las corporaciones administrativas para su trámite.

⁴⁹ Ibid.

Adicionalmente, en el marco de la declaratoria de la emergencia, la DGAF participó en la elaboración del Decreto Legislativo 512 y del Decreto Legislativo 678 de 2020, los cuales incluyeron medidas tendientes a facilitar la gestión presupuestal, financiera y tributaria de las entidades territoriales, entre ellas el redireccionamiento de rentas, cláusulas de escape a los requisitos de endeudamiento y a las reglas de disciplina fiscal, y medidas para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones tributarias territoriales, permitiendo de este modo, promover el flujo de recursos para las entidades territoriales ante las circunstancias generadas por la emergencia.

Para la implementación efectiva de las medidas adoptadas para la atención de los requerimientos financieros de la pandemia en las entidades territoriales, la DGAF asesora de manera permanente a las entidades territoriales y atiende las consultas formuladas por sus autoridades, de tal forma que se cumpla el objetivo previsto en la emergencia.

3.3. Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías -SGR se creó mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, que definió, entre otras cosas, la destinación de los ingresos del Sistema para el financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, el ahorro para su pasivo pensional, para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación, para la generación de ahorro público, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

3.3.1. Presupuesto 2019-2020

La Ley 1942 de 2018 estableció el presupuesto 2019-2020 del SGR, con una apropiación total de ingresos de \$ 24.254.451 millones.

En particular, el Decreto 606 de 2019 estableció el resultado del ejercicio de cierre presupuestal, el cual es determinado por la diferencia entre la apropiación 2017-2018 (\$20,5 billones) menos los giros a cierre del mismo bienio (\$10,7 billones), dando como resultado una disponibilidad inicial de \$9.8⁵⁰ billones. Esta

⁵⁰ Artículo 4 Decreto 606 de 2019.

diferencia, sumado a Presupuesto 2019-2020 arroja una disponibilidad presupuestal total 2019-2020 de \$34.014.554 millones.

Así mismo, en cumplimiento del párrafo segundo transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, el Gobierno nacional para compensar los ingresos de 2018 de las entidades territoriales por concepto de asignaciones directas en el bienio 2017-2018⁵¹, incorporó al presupuesto 2019–2020 mediante el Decreto 606 de 2019 los recursos, de los cuales el Decreto de Compensación (Decreto 1131 de 2019) trasladó \$767 mm a las asignaciones directas de los municipios y gobernaciones y el valor restante, \$177 mm, al FDR-Inversión para proyectos de impacto regional. Así mismo, para compensar los ingresos de 2019, se expidió el Decreto 599 de 2020, por el cual se trasladaron recursos del FDR Compensación por un monto de \$733.855 millones para Compensar asignaciones directas del año 2019.

Para garantizar la disponibilidad de recursos para los nuevos mandatarios territoriales, la Ley de Presupuesto del SGR del bienio 2019 – 2020 estableció en su artículo 40, que durante el 2019 los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- solo podrían aprobar proyectos hasta por el 50 % de la apropiación de la vigencia 2019-2020 de los ingresos corrientes que les corresponda, esto no incluía los recursos generados por concepto de mayor recaudo, desahorro, disponibilidad inicial, ni compensación, ya que estos son recursos que se encuentran recaudados⁵². Adicionalmente para el año 2020 y conforme lo señala el artículo 2.2.4.1.2.4.2. del Decreto 1082 de 2015 se realizó una restricción del 20 % de las apropiaciones de los recursos provenientes de los ingresos corrientes para inversión, los cuales podrán ser utilizados una vez la Comisión Rectora determine que la proyección de recursos contenida en el presupuesto coincida con el comportamiento del recaudo, así mismo esta restricción se aplicó a los recursos de funcionamiento conforme lo dispone el artículo 6 de la Resolución 443 del 20 de febrero de 2019.

3.3.2. Giro de los recursos

Bajo la modalidad de pago a destinatario final a través del SPGR (Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías), la ejecución presupuestal del gasto es realizada directamente por la entidad ejecutora en el

⁵¹ Descontando la Compensación de asignaciones directas del 2017 (Decreto 137 de 2018).

⁵² Artículo 54 de la Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo.

sistema, la cual ordena el pago desde la Cuenta Única del SGR a la cuenta bancaria del contratista o destinatario final.

El pago a destinatario final fue implementado para los fondos de inversión del SGR, exceptuando FCR 40% y Asignaciones Directas, desde 2017. A partir del 1 de enero de 2019 se implementó para las Asignaciones Directas y del FCR40%, con lo cual queda de obligatorio cumplimiento para todos los fondos de inversión del Sistema.

El pago a beneficiario final contribuye a la eficiencia de los recursos del SGR y genera grandes beneficios para las entidades territoriales, no solo en términos de transparencia sino en términos de rentabilidad y disminución de los costos de transacción bancarios, de conformidad con lo señalado en el Boletín Macro Sectorial No. 11 del 22 de enero de 2018 de la Contraloría General de la República. Por otra parte, el registro de esta información en el SPGR facilita la elaboración de informes presupuestales y contables para las entidades de seguimiento y control y el seguimiento a la ejecución real de estos recursos.

En la siguiente tabla se muestra la ejecución del bienio 2019 – 2020 con corte al 31 de mayo de 2020, frente al presupuesto vigente, de la Cuenta Única del SGR.

Tabla 11. Giro de recursos Vigencia 2019-2020⁵
(millones de pesos)

Concepto	Presupuesto ⁶	Proyectos Aprobados (registrados en el SPGR)	CDPs	RP	Valor girado	% Girado
Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	681,321				211,603	31%
Funcionamiento del sistema	534,876				154,440	29%
Monitoreo, seguimiento, control y evaluación	248,789				116,629	47%
Subtotal Administración	1,464,986				482,672	33%
Asignación Paz	2,417,173	1,638,341	1,492,224	1,020,536	164,749	16%
Paz- infraestructura vial	671,605	638,315	621,538	578,549	335,030	58%
Municipios Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique	176,283	106,762	84,482	70,035	36,638	52%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI	3,458,983	1,634,284	1,203,442	752,455	343,879	46%
Fondo de Desarrollo Regional - FDR Inversión y FDR Gestión del Riesgo	5,017,801	3,528,582	3,115,671	2,623,250	1,342,205	51%
Fondo de Desarrollo Regional - FDR Infraestructura vial	647,513	549,079	535,993	478,444	273,762	57%
Fondo de Desarrollo Regional - FDR Compensaciones de AD	739,812	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Fondo de Compensación Regional FCR60%	6,369,694	4,921,097	4,503,511	3,604,421	2,010,199	56%
Fondo de Compensación Regional FCR40%	2,483,853	1,196,780	1,145,419	996,504	529,816	53%
Asignaciones directas –AD ⁷	4,292,562	2,960,065	2,773,305	2,243,131	1,015,942	45%
Compensación Asignaciones Directas – AD	1,545,663	419,982	399,979	299,933	116,270	39%
Subtotal Inversión	27,820,943	17,593,289	15,875,563	12,667,259	6,168,491	49%
Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE	3,245,312				1,901,143	59%
Ahorro Pensional Territorial – FONPET	1,483,313				1,032,839	70%
Subtotal Ahorro	4,728,625				2,933,982	62%
Total general	34,014,554				9,585,144	

⁵ Fuente: Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías. Ejecución con corte a 31 de mayo 2020.

⁶ Ley 1942 de 2018, por la cual se establece el presupuesto para el bienio 2019-2020 (sin la restricción del 20% de los recursos de inversión provenientes de los ingresos corrientes conforme al artículo 2.2.4.1.2.4.2. del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 6 de la Resolución 443 de 2019 de la Comisión Rectora para los recursos de funcionamiento.) + Decreto 606 de 2019, por el cual se establecen las disponibilidades iniciales y ajustes al mayor valor de recaudo + Compensaciones de asignaciones directas Decreto 1131 de 2019 y Decreto 599 de 2020

⁷ El presupuesto de Asignaciones Directas incluye AD Gestión del Riesgo e Incentivos a la Producción.

Los resultados muestran que, a 31 de mayo de 2020, del presupuesto vigente para este bienio se ha girado un total de \$9,6 billones. De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1942, durante esta vigencia los giros realizados corresponden a la gestión de ejecución de estos recursos y la

ordenación del pago de las obligaciones legalmente adquiridas, por parte de las entidades territoriales, directamente desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales, reflejándose de esta manera para los recursos de inversión un valor comprometido (RP) de \$12,7 billones con giros por \$6,2 billones reflejándose una ejecución del 49 % frente a los registros presupuestales que se encuentran inscritos para los proyectos de inversión. Estas cifras corresponden a la ejecución realizada de las entidades territoriales desde la Cuenta Única del SGR y no refleja la información de la ejecución de los saldos de recursos de vigencias anteriores del SGR que aún las entidades territoriales tienen en sus cuentas maestras.

Por último, es importante aclarar que, como consecuencia de la caída del precio del petróleo, frente al plan de recursos del presupuesto actual, se proyecta que el recaudo de las regalías se ubique en 0,6% del PIB, frente a lo estimado en el plan de recursos para 2020 lo cual era de 0,9 % PIB. La mayor tasa de cambio contrarresta la reducción del recaudo jalonada por la disminución del precio y en menor medida de la extracción de crudo. Así mismo, cabe indicar que, no se esperan cambios sustanciales en las proyecciones del recaudo de regalías de gas y minería, por las características de sus mercados, frente a lo estimado en el plan de recursos.

3.3.3. Participación del MHCP en los OCAD Regionales y Departamentales

El MHCP es miembro de: i) 6 OCAD Regionales, ii) 18 de los 32 OCAD departamentales, iii) 2 de 8 de las corporaciones autónomas receptoras de regalías directas y iv) OCAD paz. El Ministerio ejerce el rol de líder del Gobierno nacional en los OCAD regionales Centro-Sur, Centro-Oriente y Llanos y en los OCAD Departamentales de Boyacá, Córdoba, Santander y Meta.

Como resultado de su participación en los OCAD, este Ministerio ha puesto a disposición de las Secretarías Técnicas de los órganos colegiados, herramientas de control presupuestal y de caja, para hacer seguimiento al comportamiento de la financiación real del presupuesto y como criterio para la aprobación de iniciativas siempre que se evidencie disponibilidad de recursos para el respaldo en estas decisiones. Dichas herramientas se actualizan mensualmente, se encuentran publicadas en la página web del SGR y pueden ser consultadas y utilizadas libremente por las secretarías técnicas y demás entidades interesadas, estas herramientas son:

- **Tablero de Control:** Esta herramienta compara el comportamiento de la Caja frente al presupuesto de la vigencia y el Plan Bienal de Caja del SGR.
- **Financiación de presupuesto vigencia 2019-2020:** Esta herramienta compara la caja distribuida acumulada contra el presupuesto de la vigencia actual, es decir, permite a las Entidades Territoriales ver la financiación de su presupuesto frente a las Instrucciones de Abono a Cuenta.
- **Comportamiento Mensual de Caja 2019 - 2020:** Esta herramienta compara la caja distribuida mes a mes contra el Plan Bienal de Caja.

Durante el periodo comprendido entre junio de 2019 y mayo de 2020, en los OCAD donde participa el Ministerio de Hacienda con el rol de acompañante o líder, se aprobaron **641 proyectos** de inversión por un monto total de \$4,7 billones provenientes del SGR, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 12. Proyectos aprobados por región en los OCAD con participación del MHCP*
Del 1 de junio de 2019 al 31 de mayo de 2020
(millones de pesos)

Rol MHCP	OCAD	No proyectos	Valor
Líder	DEPARTAMENTAL BOYACÁ	29	41.537
	DEPARTAMENTAL CÓRDOBA	4	34.294
	DEPARTAMENTAL META		156.743
	DEPARTAMENTAL SANTANDER	18	98.139
	REGIONAL CENTRO ORIENTE	61	531.679
	REGIONAL CENTRO SUR	22	162.512
	REGIONAL LLANOS	32	240.381
	TOTAL	186	1.265.286
Acompañante	CORPORACION CVS	2	9.480
	DEPARTAMENTAL ARCHIPIELAGO SAN ANDRES	1	5.676
	DEPARTAMENTAL ATLÁNTICO	1	1.803
	DEPARTAMENTAL CAQUETÁ	1	1.700
	DEPARTAMENTAL CAUCA	8	5.706
	DEPARTAMENTAL CESAR	19	57.106
	DEPARTAMENTAL MAGDALENA	4	3.560
	DEPARTAMENTAL NORTE DE SANTANDER	2	741
	DEPARTAMENTAL TOLIMA	12	50.122
	PAZ	205	1.187.157
	REGIONAL CARIBE	65	1.040.949
	REGIONAL EJE CAFETERO	37	375.952
	REGIONAL PACIFICO	98	701.791
		TOTAL	455
	TOTAL GENERAL	641	4.707.029

*Corresponde a los proyectos aprobados en el OCAD Regional, OCAD Paz y los OCAD departamentales de la región respectiva.
Fuente: Grupo G_OCAD Sesiones registradas y gestionadas al 30 de mayo de 2020.

Estos recursos se han destinado principalmente a financiar proyectos de inversión del sector transporte, al cual corresponde un 45%, seguido por la inversión en educación con un 15% de los recursos y, en

tercer lugar, se encuentran proyectos destinados a los sectores de agua potable, vivienda, y ambiente con una participación del 15%.

3.3.4. Acciones adelantadas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

El Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 513 de 2020 mediante el cual se crearon medidas excepcionales que le otorgaron a las entidades territoriales herramientas para poder realizar el ciclo del proyecto de forma más expedita y así permitir la aprobación de proyectos de inversión que permitan hacerle frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica o contrarrestar sus efectos, de forma oportuna.

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica el Grupo del Sistema General de Regalías del MHCP ha dispuesto de unas herramientas de control de saldo de recursos efectivamente recaudado (recaudo menos proyectos aprobados pendientes de pago) de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación 60 % y 40 % y Asignaciones Directas, que se actualizan diariamente y representan una fuente de consulta, con una información indicativa, que le permite a las entidades territoriales y secretarías técnicas, calcular el saldo de recursos efectivamente recaudados que podrá utilizar para la aprobación de proyectos de emergencia según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 513 de 2020.

Desde la expedición del Decreto 513 del 2 de abril 2020 y hasta el 31 de mayo se han financiado 179 proyectos para hacerle frente a la emergencia y conjurar sus efectos con cargo a recursos de la Cuenta Única del Sistema General de Regalías en 122 Entidades Territoriales distribuidos como se ve en la siguiente tabla.

Tabla 13. Proyectos aprobados con recursos del SGR en el marco de la Emergencia
(Cifras en millones)

Fuente	Valor aprobado
Asignaciones Directas	74.199
Fondo Compensación Regional 40%	51.810
Fondo Compensación Regional 60%	32.947
Fondo Ciencia, Tecnología E Innovación	35.287
Fondo Desarrollo Regional	35.765
Incentivos a la Producción	1.141
Total	231.149

* Corte 31 de mayo: 179 proyectos aprobados en virtud del Decreto 513 de 2020
Fuente: Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías

3.3.5. Retos

Una vez aprobado y expedido el Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019, por medio del cual se reforma el SGR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Ministerio de Minas y Energía, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y en coordinación con el Ministerio de Interior, han venido adelantando la Consulta Previa del Proyecto de Ley que reglamenta dicho acto y permita que el ciclo de proyecto de inversión sea más expedito. Antes de que fuera declarada la emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», se logró un avance en las socializaciones en territorio en cada uno de los grupos que corresponde aproximadamente al 90%, quedando pendiente: (i) Algunas socializaciones en territorio, (ii) trabajos de equipos técnicos y (iii) protocolización de la consulta previa. Sin embargo, el Gobierno nacional está trabajando junto con los entes de control y los grupos étnico, con el fin de poder determinar los medios más idóneos a través de los cuales se permita culminar las actividades señaladas, y así garantizar la participación de los pueblos étnicos.

Así mismo, dentro de los principales desafíos fijados para el sistema en el corto plazo se encuentran en la adecuada focalización y priorización de las inversiones que se realizarán con estos recursos, así como en lograr una mayor agilidad y transparencia en la ejecución de los mismos, lo que exige un esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados en el SGR.

Es por ello, que este ministerio tiene como reto, lograr que los usuarios del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías, cuenten con una interacción más fluida e intuitiva a partir del cambio del *Look & Feel* del sistema, fortaleciendo además la seguridad informática de las transacciones, para hacer un sistema cada vez más ágil y efectivo, dando respuesta a las necesidades de los usuarios.

Adicionalmente, esta cartera ministerial viene adelantando desarrollos tecnológicos que permitirán a la población conocer la información de los OCAD donde el Ministerio de Hacienda es líder o acompañante, y pueda tener acceso a datos como proyectos presentados, votos del Gobierno nacional y pagos realizados a proyectos con el fin de garantizar la transparencia de las acciones del MHCP ante la población de nuestro país.

3.4. Rentabilidad a través de la gestión eficiente de activos del estado

Para este periodo, y a través de CISA, se ha gestionado un sinnúmero de activos a través de sus principales líneas de negocio, inmuebles y cartera. Es importante mencionar que se ha comprado a entidades del orden nacional 67.239 obligaciones cuyo saldo de capital de cartera asciende a \$648.466 millones con períodos de mora que superan los 180 días lo que la convierte en recursos de difícil recuperación. Esto permite, además, sanear los estados financieros de las entidades y es CISA la que posterior a su adquisición, se encarga de gestionar y recuperar estos recursos considerando su experiencia en este tipo de carteras.

Con respecto a la gestión de activos en la recuperación de la cartera adquirida, se logró el recaudo de \$74.859 millones, en donde se han suscrito acuerdos de pago con más de 18.454 deudores.

A su vez, considerando la emergencia sanitaria presentada por la propagación del COVID-19, a través de CISA se ha ofrecido a todos sus deudores los siguientes alivios, los cuales se encuentran en concordancia con las políticas del Gobierno nacional para hacer frente a esta coyuntura económica que enfrenta el país:

- Congelamiento de hasta 4 cuotas del acuerdo de pago
- Políticas de descuento diseñadas para incentivar el pago
- Descuento adicional para el prepago de los acuerdos de pago
- Flexibilización de los períodos de pago de acuerdo con la necesidad de los deudores

Con respecto a la gestión inmobiliaria, las actividades se centran tanto en la compra como en la comercialización de bienes inmuebles de entidades nacionales y territoriales los cuales, no son utilizados para su gestión misional. En este sentido, durante el período en mención, CISA ha comprado inmuebles por valor de \$18.214 millones y a su vez ha recibido de las entidades del Estado, 1.674 inmuebles por valor de \$458.382 millones. CISA ha comercializado como intermediario de otras entidades y como promotor de sus propios inmuebles un total de \$71.420 millones de pesos.

Uno de los apartados más importantes frente a la gestión inmobiliaria, es el liderazgo en el desarrollo de las acciones realizadas para promover y desarrollar de manera paulatina el Proyecto Inmobiliario del

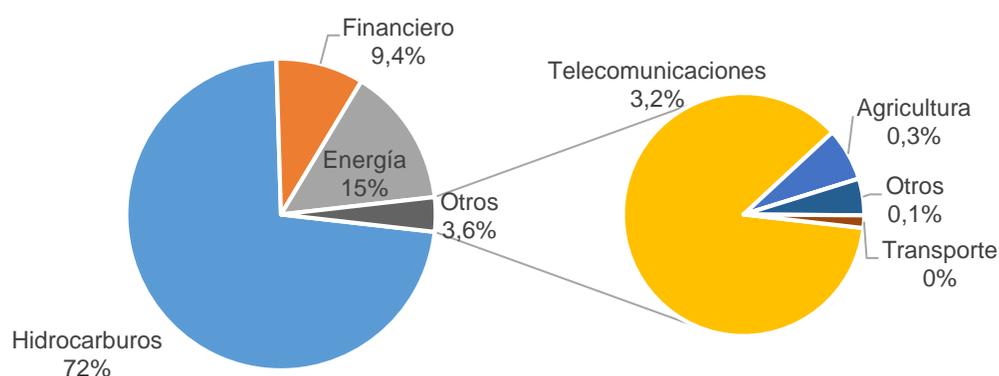
Estado Colombiano - PIEC, el cual, busca optimizar la gestión inmobiliaria estatal. En este sentido, a través de la Directiva Presidencial 09 del 2019 y el Sistema de Información de Gestión de Activos – SIGA, se logró identificar un total de 20.000 inmuebles de 141 entidades del Orden Nacional de la Rama Ejecutiva por valor de \$37 billones, los cuales serán categorizados y posteriormente priorizados para su comercialización.

Por otra parte, en virtud de lo establecido en el Artículo 45 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1643 de 2019 se otorgó la posibilidad de enajenar de manera directa o través de CISA, las participaciones accionarias en las cuales se cuente con una participación que no supere el 49 % de la propiedad accionaria de la sociedad y en las cuales la propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el cual no haya mediado la voluntad expresa de la entidad pública o que hayan provenido de una dación en pago. Es así, que, durante el periodo, se logró la venta de 32.363 acciones por valor de \$81 millones.

3.5. Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias

Con respecto a este ministerio, se tiene un amplio portafolio de participaciones en empresas que operan en diferentes sectores de la economía y desarrollan una operación industrial o comercial. A corte de 2019, el MHCP tiene participación directa en 32 empresas, en las cuales cuenta con una participación mayoritaria en 21 de ellas y una participación minoritaria en 11. En estas 32 empresas el MHCP tiene invertido un valor cercano a \$ 70 billones según la suma del valor patrimonial contable de cada compañía, ajustado por la participación que tiene la Nación, lo cual equivale al 88 % del total de recursos que el Gobierno nacional tiene invertido en empresas, a través de los diferentes Ministerios. Los sectores en los cuales se concentra la participación del Ministerio son hidrocarburos, financiero y energía, con una participación de 73 %, 9 % y 14 % respectivamente, según se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 20. Portafolio de empresas del MHCP por sectores



Fuente: MHCP – DGPE

Durante el último año y en concordancia con el objeto de tener un gobierno corporativo que imparta un direccionamiento claro y estructurado que le permita a la Nación ser un propietario activo, informado y eficaz, garantizando la unidad de propósito y dirección en la administración y gestión de las empresas del portafolio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público impulsó la creación de un modelo de agrupación para las entidades de servicios financieros públicas.

En este sentido y enmarcado en las políticas de inclusión social y financiera establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, específicamente en su Pacto por la Equidad, fue creado mediante el Decreto Ley 2111 del 24 de noviembre de 2019 el Grupo Bicentenario S.A.S, cuyo objeto es servir como matriz o controlante de las sociedades o entidades que el Gobierno nacional defina. El Grupo Bicentenario es una sociedad de economía mixta, de régimen especial y se encuentra vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dentro de las empresas contempladas para conformar el grupo se encuentran las entidades incluidas en el Gráfico 21 en las cuales la Nación tiene participación directa e indirecta y que se encuentran sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o que desarrollan actividades conexas al servicio financiero público.

Gráfico 21



Fuente: MHCP – DGPE

La participación del Gobierno nacional en las empresas anteriormente mencionadas representa no solamente un gran potencial para la consolidación de un grupo de servicios financieros competitivo, equiparable a los conglomerados de carácter privado que existen en el país, sino la oportunidad de proteger y robustecer a este conjunto de empresas para servir como instrumento de fortalecimiento de los servicios financieros públicos y de esta forma ampliar el acceso a los productos y mercados financieros.

Entre los beneficios que se espera obtener con la consolidación del Grupo Bicentenario se encuentran los siguientes:

- Alinear la estratégica de las empresas, lo cual evita que las compañías del portafolio de la Nación tengan objetivos contradictorios entre sí
- Corregir fallas de mercado y/o especializarse en determinados mercados
- Promocionar la bancarización e inclusión social al sistema financiero
- Materializar sinergias entre las distintas entidades que conformen el grupo
- Fortalecer la generación de valor para los accionistas y todos los grupos de interés

- Fortalecer la capacidad de competir de las empresas con participación mayoritaria estatal
- Proteger el valor de los recursos invertidos por el Gobierno nacional y por todos los colombianos en estas empresas

Cabe señalar que, a raíz de la emergencia declarada como consecuencia del COVID-19, y con la expedición del Decreto Ley 492 de 2020, el Gobierno nacional busca acelerar la conformación del Grupo Bicentenario con el objetivo de implementar las medidas que sean necesarias para hacer frente a los efectos económicos adversos de la coyuntura y para apalancar en el corto y mediano plazo la recuperación del aparato productivo nacional.

Para este fin, y en relación con la captura de sinergias que se comenzarán a dar una vez el Grupo Bicentenario S.A.S. esté conformado y que permitirán proteger los ingresos y la estructura de costos de las compañías en esta coyuntura, se evidenciaron: (i) sinergias de ingresos entre las que se encuentran ventas cruzadas, mayor cobertura, mejora de ingresos de nuevos clientes, y optimización de portafolios de inversión; (ii) sinergias de ahorros compuestas por mejoras en la productividad, optimización de gastos administrativos, optimización en el fondeo y eficiencia en tecnologías de la información; y (iii) protección y optimizaciones de capital que fueron estimadas considerando el potencial de capital disponible a ser liberado teniendo en cuenta los niveles de solvencia actuales, requeridos y la caja disponible de la entidades que conformarían el conglomerado.

A su vez, los recursos con los que cuenta el Grupo pueden ser utilizados para fortalecer y brindar liquidez a las entidades que lo requieran a causa de la coyuntura actual, permitiéndole al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como accionista del grupo, tener la disponibilidad inmediata para tomar medidas rápidas y efectivas de liquidez que puedan mitigar los efectos negativos sobre las empresas que prestan servicios financieros públicos. Por consiguiente, al consolidarse el grupo y ante una eventual afectación a las empresas por causas sistemáticas, podrían coordinarse mecanismos como operaciones de crédito entre las empresas, capitalizaciones cruzadas y formulación de estructuras de apalancamiento conjunto, que protejan la liquidez de estas entidades.

De otra parte, es preciso indicar que la unidad de propósito y dirección que se espera se irradie a todas las empresas que hagan parte del Grupo Bicentenario S.A.S. permitirá canalizar de manera más expedita y eficiente las iniciativas que se formulen desde el Gobierno nacional. Así mismo, la centralización de la

propiedad permitirá ejercer un mayor control sobre la ejecución de cada una de las políticas que se desarrollen a través de estas entidades, y sobre los recursos públicos que se destinen a nuevos proyectos. De esta forma, la Nación contará con un vehículo que le permitirá direccionar y preparar de forma más eficiente y coordinada la estrategia de recuperación económica que se formule, en donde las empresas de capital estatal que participan en el sector financiero son actores fundamentales.

En este sentido, el grupo tendrá la posibilidad de ofrecer una cadena de valor focalizada en sectores, productos o segmentos tanto de personas naturales como jurídicas de manera más eficiente y equitativa en todo el territorio nacional.

En conclusión, durante el año 2020, con la puesta en marcha del Grupo Bicentenario se busca hacer más efectiva la prestación de los servicios financieros, aumentar el número de usuarios y clientes atendidos, proteger el valor de las empresas del grupo mediante la coordinación de la estrategia, materialización de las sinergias entre las entidades, y así facilitar la implementación de las mejores prácticas de administración y de gobierno corporativo. Adicionalmente, considerando el aumento de la generación de valor en función del incremento del flujo de dividendos que se generaría a partir de las sinergias identificadas y la posibilidad de optimizar el capital de las entidades, se podrá mitigar el impacto económico de la emergencia canalizando los recursos de manera eficiente.

De otra parte, es importante reconocer los avances en materia de buenas prácticas empresariales, gobierno corporativo, sostenibilidad empresarial y transparencia que se lograron el último año. Al respecto, cabe mencionar que se avanzó en la implementación de un decálogo de buenas prácticas de gobierno corporativo en todas aquellas empresas en las cuales el Ministerio tiene participación mayoritaria, se establecieron nuevas políticas encaminadas a fortalecer el rol del presidente de las juntas directivas, y se fijaron nuevos parámetros para la organización de los comités de junta. Estas medidas buscan no solo fortalecer los sistemas de gobernanza en las empresas sino también una mayor organización y estandarización de políticas a lo largo de todo el portafolio de compañías.

Por último, se destaca que a lo largo de 2019 y durante el primer semestre de 2020 se puso en marcha un modelo de gestión del valor en las empresas el cual inició con la definición de los objetivos estratégicos para cada una de las compañías con base en las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en las perspectivas de cada sector económico, y en la situación actual y potencial de cada empresa. Esta definición se llevó a cabo de manera conjunta con los Ministerios vinculados o accionistas, e incluyó

objetivos e indicadores específicos para cada una de las empresas, así como metas trimestrales y anuales. Así mismo, durante el año 2019 se avanzó en la implementación de los reportes de información bajo los estándares de la reconocida ONG Internacional *Global Reporting Initiative* en gran parte de las empresas con participación mayoritaria del MHCP, y se llevaron a cabo programas de capacitación e inducción para miembros de junta que representan los intereses del Ministerio en sus empresas.

Capítulo 4. Equidad - Solidaridad

4.1. Sistema General de Pensiones

4.1.1. Beneficios Económicos Periódicos -BEPS y regulación de los artículos 193 y 198 de la Ley 1955 de 2019.

En materia de Protección a la vejez, es posible resaltar en materia de Beneficios Económicos Periódicos-BEPS, que en el último año se presentó un incremento en la cobertura de este Sistema Social Complementario, pasando, de 1.311.047 vinculados en mayo de 2019 a 1.453.159 hasta el 1 de mayo de 2020, de los cuales, actualmente 615.150 son ahorradores periódicos, frente a 495.070 ahorradores reportados en junio del año pasado. Así mismo, pasamos de 13.673 anualidades vitalicias expedidas hasta el mes de junio de 2019 a 25.753 anualidades vitalicias reconocidas hasta el 1 de mayo de 2020.

Gráfico 22. Beneficios Económicos Periódicos



Elaborado: DGRESS

Ahora bien, para generar un mayor impacto del Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos y dado que uno de los principales objetivos del PND es convertir a Colombia en una sociedad caracterizada por el trabajo decente, y en un país que brinde oportunidades para que hombres y mujeres en territorios urbanos y rurales puedan conseguir un trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, se expidieron los artículos 193 y 198 en la Ley 1955 de 2019. Con la expedición y puesta en marcha de estas normas impulsadas por el Ministerio de Hacienda

y Crédito Público, se espera promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, el trabajo decente y la seguridad social para todos los colombianos.

Particularmente, con respecto al artículo 198, la norma permitirá que las personas que no alcanzan a consolidar su derecho pensional, trasladen los recursos derivados de la indemnización sustitutiva o de la devolución de saldos al mecanismo de beneficios económicos periódicos, de forma tal que sumados al 20 % del incentivo económico reconocido por la Nación sobre esos saldos, puedan adquirir una anualidad vitalicia de hasta el 85 % de un SMLMV lo que generará una mayor protección a los adultos mayores, quienes en lugar de recibir un pago que puede agotarse al cabo de unos pocos años, tendrán asegurada una suma fija y permanente por el resto de su vida.

4.1.2. Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL

Dada la estrategia de este Ministerio para lograr la Unificación de la Historia Laboral de todos los colombianos se observa que, como consecuencia de la creación del CETIL, con la expedición del Decreto 726 de 2018, el Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL inició operaciones, por lo cual el único formulario válido a partir del 1 de julio de 2019, es el expedido a través del CETIL que es de uso obligatorio para todas las entidades.

En aras de fortalecer el uso del CETIL, se diseñó y desarrolló un curso virtual que consta de 5 módulos. Para su implementación, se llevó a cabo un plan piloto en diciembre de 2018, que contó con la participación de tres entidades y desde inicios de 2019 está a disposición de las entidades. De otra parte, en diciembre de 2019, se implementó la capacitación a través de videoconferencia y se llevó a cabo el plan piloto, mecanismo que dada la emergencia sanitaria en la que se encuentra el país está siendo la mejor alternativa para que las entidades continúen capacitándose. De acuerdo con lo anterior, las entidades cuentan con tres mecanismos de capacitación: presencial, curso virtual y videoconferencia. Sin embargo, desde inicio de marzo de 2020, por el aislamiento preventivo para evitar el contagio del COVID-19, y según las recomendaciones del Gobierno nacional, las capacitaciones presenciales están suspendidas. Desde junio de 2019 hasta mayo de 2020, se han capacitado 2.395 entidades y 2.922 usuarios.

Es importante mencionar que a la fecha se han solicitado 255.496 certificaciones, de las cuales 236.693, que representan el 92,64 %, han finalizado el trámite y el 7,36 % restante, es decir 18.803 se encuentran

en proceso de expedición por parte de las entidades empleadoras. De las certificaciones que han finalizado el trámite, 169.705 fueron tramitadas en el periodo de junio de 2019 a la fecha, evidenciándose un mayor uso del sistema de certificaciones.

Adicionalmente, las entidades reconocedoras adelantan actividades para lograr que a través de *web services*, obtengan la información ingresada al CETIL de manera automática, lo anterior, con el fin de evitar la transcripción de la información en sus aplicativos al momento de realizar el trámite pensional, evitando de esta manera errores en digitalización que puedan afectar el monto de los reconocimientos pensionales y agilizar los procesos operativos. A la fecha, la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías, ASOFONDOS, hace uso del *web service*, lo que ha agilizado el seguimiento y validación de esa entidad.

En el mes de noviembre de 2019, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MINTIC otorgó el Nivel 2 del Sello de Excelencia en Gobierno Digital por el desarrollo e implementación del Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados – CETIL.

4.2. Sistema de Seguridad Social en Salud

4.2.1 Regulación Adecuada del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Durante 2019 y 2020, los principales cambios en lo relacionado con la regulación económica del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) estuvieron relacionados con la reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo, la expedición de decretos legislativos en el marco de las emergencias económicas decretadas a través de los decretos 538 de 2020, 600 de 2020 y 800 de 2020, como respuesta a la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, así como la reglamentación por parte del decreto 1683 de 2019 que tuvo el propósito de establecer flexibilidad contable a las entidades responsables de la operación y el aseguramiento en salud.

También se expidió el Decreto 1683 de 2019 por el cual se definieron nuevas inversiones computables como reservas técnicas haciendo énfasis en la inclusión del valor de las cuentas radicadas por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC. En el año 2019 se estableció progresividad para el cumplimiento de las condiciones de habilitación y para los criterios de verificación

de condiciones financieras y de solvencia con el fin de establecer flexibilidad contable a las entidades responsables de la operación y el aseguramiento en salud.

4.2.2. Seguimiento y reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022

El Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” estableció estrategias para hacer más eficiente el gasto del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En primer lugar, se planteó la necesidad de realizar un Acuerdo de Punto Final que tuviera dos elementos esenciales: 1.) lograr el saneamiento definitivo de los pasivos por servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación de los regímenes contributivo y subsidiado; y 2.) mejorar la gestión de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, en aras de hacerlo más eficiente y sostenible, generando las condiciones para evitar una nueva acumulación de pasivos.

A continuación, se describen las medidas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, relacionadas con el SGSSS, y el avance en cada una de ellas a la fecha.

- a.) Los artículos 231° y 232° modificaron las competencias en salud de la Nación y las entidades territoriales en lo referente a la financiación, verificación, control y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado, funciones que estuvieron a cargo de los departamentos y distritos hasta el 31 de diciembre de 2019 y fueron asumidas por la Nación a partir del 1 de enero de 2020. Como consecuencia, el artículo 233° modificó la destinación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, de manera que, a partir del 1 de enero de 2020, las entidades territoriales destinan el 87 % del SGP en salud para el aseguramiento en salud de los afiliados al régimen subsidiado, el 10 % para el componente de salud pública y el 3 % para el subsidio a la oferta. En términos presupuestales, para la vigencia 2020 se asignaron \$735 mm para el pago de servicios y tecnologías no financiados con la UPC del régimen subsidiado, mientras el aporte de SGP destinado al aseguramiento se incrementó de \$8.429 mm a \$8.942 mm.
- b.) El artículo 237 estableció los términos para realizar el saneamiento definitivo correspondiente a los servicios en salud financiados con cargo a la UPC del régimen Contributivo prestados hasta

la expedición del Plan Nacional de Desarrollo. Las disposiciones contenidas en este artículo, en lo relacionado con el SGSSS, fueron reglamentadas por los Decretos 1350 de 2019 y 521 de 2020.

El Decreto 1350 de 2019 reconoció como deuda pública el valor de las acreencias por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con la UPC correspondientes al mecanismo de glosa transversal hasta por \$223 mm. Por su parte, el decreto 521 de 2020 estableció los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo, incluyendo la forma en que se deben realizar las auditorías respectivas y firmar los contratos de transacción entre la ADRES y las entidades recobrantes. Se espera que estos pasivos, que serán reconocidos como deuda pública y financiados con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación, sean pagados durante el segundo semestre de 2020.

- c.) El artículo 238 estableció los términos para realizar el saneamiento definitivo de los servicios en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen Subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019. El decreto 2154 de 2019 estableció los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, en lo relacionado con el pago de estos pasivos, a partir del cual se estableció un esquema variable de cofinanciación de la Nación: para premiar a las entidades territoriales que realizaron mayor esfuerzo fiscal, la Nación asumirá la totalidad de la deuda que tengan, mientras que, en caso contrario, el monto a cofinanciar por la Nación será equivalente a fuentes dispuestas para el saneamiento. La cofinanciación por parte de la Nación se hará mediante emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B. Con corte al 1 de junio de 2020, las entidades territoriales han reportado una deuda total de \$571.250 millones, han dispuesto de fuentes propias por \$241.345 millones y la Nación ha cofinanciado un total de \$329.905 millones.
- d.) El artículo 240° tenía por objeto mejorar la eficiencia en el gasto correspondiente a los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, haciéndolo más razonable e incrementando la liquidez del SGSSS. Para esto, propuso que estos servicios y tecnologías debían ser gestionados con cargo a las EPS a través de techos o presupuestos máximos. En desarrollo de este artículo, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció, a través de la resolución 205

de 2020, la metodología de cálculo de los techos con base en la información de cada EPS relacionada con los recobros de sus afiliados, la carga de enfermedad, frecuencia y severidad de las enfermedades de las últimas vigencias disponibles. Este mecanismo ofrece predictibilidad, hace más razonable el gasto, incrementa su eficiencia y genera incentivos adecuados para que la EPS se comporten como compradoras inteligentes. Para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020, fecha en la que empezaron a operar los techos, y el 31 de diciembre de 2020 se realizó una apropiación correspondiente a este mecanismo de \$3.393 mm para el régimen contributivo y de \$605 mm para el régimen subsidiado.

- e.) Por último, el artículo 245° permitió que la ADRES estableciera acuerdos de pago para atender el pago previo o las acreencias por servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC prestados hasta el 31 de diciembre de 2019. El decreto 1333 de 2019 reglamentó la materia. Los acuerdos de pago son contabilizados como pasivos, reconocidos como deuda pública y atendidos con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. Durante la vigencia 2019, la ADRES giró, por este concepto, \$2.210 mm. Para 2020, el CONFIS aprobó \$2.166 mm adicionales de los cuales, con corte al primero de junio de 2020, se han girado \$396 mm.

De otra parte, con respecto al Sistema General de Riesgos Laborales se tiene:

- a.) El artículo 202° ordenó establecer una subcuenta de compensación con el 50 % de los ingresos del Fondo de Riesgos Laborales, el cual se financia con el 1 % de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales. Esta subcuenta tiene como función corregir las desviaciones de siniestralidad y de costo operativo derivadas de la concentración de riesgos, permitiendo que la población afiliada se distribuya armónicamente entre todas las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), fortaleciendo así la sostenibilidad de largo plazo del Sistema.

En cumplimiento de esta labor, se contrató un estudio que tenía por objeto diagnosticar la concentración de actividades con alta siniestralidad, alto costo operativo o la combinación de ambos factores en el Sistema General de Riesgos Laborales, así como evaluar las causas y posibles soluciones a dicha circunstancia. A la fecha, está pendiente la reglamentación de este artículo.

4.3. Programa de Historias Laborales de las Entidades Territoriales – Pasivocol

Articulación de la información del pasivo pensional territorial con las plataformas de retiro del FONPET.

Durante vigencias pasadas se evidenció la necesidad de articular por medio de aplicaciones tecnológicas la información en función del pasivo pensional y las opciones de retiros con que cuenta las entidades en el FONPET. Esto en función de velar por la sostenibilidad del fondo y la correspondencia entre pasivo y recursos. Los estudios desarrollados al interior de Pasivocol evidencian que las entidades territoriales retiraban recursos en función de mesadas pensionales en un valor superior al 20 % de lo reportado dentro de su pasivo pensional, esto a futuro es un desequilibrio de las fuentes y produciría que se agoten los recursos antes de lo previsto.

Después del desarrollo de estos análisis se formaliza la necesidad de normativa al respecto y se plantea la necesidad de un articulado que permita a las entidades obtener recursos proporcionalmente a su pasivo. Se avanzó durante el 2019 en la inclusión de los artículos de la ley del plan donde se establece estas directrices. Adicionalmente se plasma el decreto reglamentario que soporta la ley del plan. Paralelamente el equipo Pasivocol ha desarrollado un aplicativo de cruces de información en donde entre varias opciones se encuentra la de consultar los pensionados de la base de datos de Pasivocol. Esto con el objetivo de que las solicitudes de cobro de mesadas se realicen fundamentadas en los datos del Pasivo pensional. También se ha puesto a disposición de las entidades el liquidador de cuotas partes que permite a las entidades realizar bajo resultados certificables, la liquidación de sus cuotas partes pensionales sin intermediarios, de forma gratuita y en un proceso automatizado el cual contiene una metodología estándar. De esta manera se logra un control sano de los desahorros Fonpet.

Para el primer semestre de 2020, el equipo de Pasivocol ha elaborado cartas y manuales de "Instrucciones para el uso del portal de Pasivocol en función del pago de mesadas pensionales con recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET para la vigencia 2020, y ya se desarrolla el proceso de revisión de manera continua, por cuanto este proceso corresponde a un requisito habilitante para todas las entidades y se continúa adelantando el proceso de validación para la última forma de retiro que son los Bonos Pensionales.

Adicionalmente, si bien durante las vigencias 2017 y 2018 se ha avanzado considerablemente en la estructuración técnica de los sistemas, para este cambio se ha desarrollado el sistema SUPPT (sistema único de pasivos pensionales territoriales) en función de algunas funcionalidades de Pasivocol como aplicativo y en la articulación con el sistema de certificación de tiempos laborados CETIL como pantallas de captura para las entidades, es desde la vigencia 2019 que se realizó la aprobación de 62 casos de uso del sistema SUPPT de un universo de 84 casos de uso. De los casos de uso de CETIL durante la vigencia 2019 se realizaron pruebas que han llevado a ajustes y requerimientos adicionales.

Para el primer semestre de 2020 el SUPPT está puesto en producción para el cálculo actuarial y los reportes de ET y se avanza en la creación de todos los usuarios de las entidades territoriales del país para que entren en operación en el segundo semestre. Igualmente, se continúa en la articulación con Cetil y en la entrega de la base de datos consolidadas.

4.4. Medidas tomadas como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

4.4.1. Sistema de Seguridad Social en Salud

Regulación para el ajuste del sistema de salud durante la emergencia.

Con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional se expidieron una serie de decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. A continuación, se describen las principales medidas relacionadas con el SGSSS y el SGRL.

Teniendo en cuenta que la emergencia sanitaria había de ser resuelta con medidas efectivas de contención y mitigación, se expidió el Decreto 538 del 12 de abril de 2020, que buscó fortalecer y mejorar de manera integral todos los servicios de salud que se prestaran en el país para el manejo de la pandemia producida por el COVID-19.

La norma implementó medidas relacionadas con la habilitación de nuevos espacios hospitalarios en el país, la optimización de las unidades de cuidado intensivo y de cuidado intermedio, y la regulación en materia de transferencias directas de recursos por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales. Así mismo, el Decreto puso en marcha estrategias para intensificar el uso de la telesalud en Colombia, fortaleciendo las medidas de protección y reconocimiento económico para el talento humano

en salud, eliminando los requisitos para incluir al coronavirus COVID-19 como enfermedad laboral directa. Igualmente, mediante dicha norma se activó una compensación económica en el régimen subsidiado de salud para pacientes diagnosticados con COVID-19, quienes han debido guardar confinamiento preventivo obligatorio, se establecieron límites a las tarifas de los insumos y servicios que se utilicen para el manejo del COVID-19, y se impulsaron mecanismos de pago de las 'canastas' a las IPS por la atención a pacientes diagnosticados con COVID-19 en el territorio nacional.

Por otro lado, a través del decreto 600 de 2020, se modificó el uso transitorio, por parte de las EPS, de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, títulos de renta fija y depósitos a la vista, que forman parte de la reserva técnica. Estos recursos consisten en una provisión que las EPS deben hacer para atender riesgos futuros; con ocasión de esta reglamentación, los recursos podrán ser utilizados durante la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. Los recursos disponibles suman un total de \$1,7 billones, los cuales se espera sean destinados al pago de deudas con hospitales y proveedores por concepto de servicios y tecnologías financiados con cargo a la UPC.

Finalmente, el decreto 800 de 2020 adoptó medidas para mejorar el flujo de recursos en el SGSSS y para mantener la afiliación al mismo de quienes han perdido la capacidad de pago. Para esto, se estableció la posibilidad de que la ADRES suscriba acuerdos de pago parcial para el reconocimiento anticipado del 25 % del valor de las solicitudes de recobro de que trata el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019. Adicionalmente, se flexibilizaron los usos que pueden dar las entidades territoriales a sus recursos, permitiendo que sean destinados para el pago de los servicios que se hayan prestado o se presten por concepto de urgencias a la población migrante regular no afiliada o irregular, así como otorgando la posibilidad de cofinanciarla por parte de la Nación. Así mismo, se estableció un esquema para que los cotizantes al régimen contributivo y sus beneficiarios, puedan acceder temporalmente al régimen subsidiado mediante la contribución solidaria, cuando el cotizante no cumpla con las condiciones para pertenecer al régimen subsidiado y haya finalizado su relación laboral durante la emergencia sanitaria o durante los seis meses siguientes a su finalización.

4.4.2. Regulación para el ajuste del sistema de riesgos laborales

En el marco del Sistema General de Riesgos Laborales se adoptaron una serie de medidas coyunturales a fin de disminuir la afectación del COVID-19 en los trabajadores y en los empleadores. De esta manera,

mediante los Decretos 488 y 500 de 2020 se determinó que, ante la emergencia causa por el Coronarvirus COVID-19, las ARL debían destinar un porcentaje de las cotizaciones para apoyar dicha eventualidad. Así, se dispuso que el 5 % del total de la cotización se destinaría a actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores directamente expuestos al contagio del virus, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes, preventivos y diagnósticos. Así mismo, se destinaría un 2 % adicional para actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con contención y atención del Coronavirus COVID-19.

Adicionalmente, a través del decreto 676 de 2020, se incluyó el COVID-19 como enfermedad laboral directa para los trabajadores de la salud. De esta manera las ARL deben asumir los costos que se deriven de las pruebas diagnósticas que se realicen a los trabajadores de la salud, así como el costo de las incapacidades que se requieran. Además, se definió que los elementos de protección personal de los trabajadores independientes serán proporcionados por la entidad contratante.

Por otro lado, con respecto al FONPET se dispuso, entre otras medidas, utilizar los recursos del Fondo en calidad de préstamo, tales como: los recursos sin distribuir del FONPET a 2020, los recursos destinados al FONPET provenientes de la Nación durante las vigencias 2020, 2021 y 2022 y, como mecanismo residual de financiación, los recursos acumulados en el FONPET, siempre que no se comprometa el pago de obligaciones pensionales. Al respecto, es de anotar, que en el marco de esta medida el FONPET giró al FOME alrededor de \$1,2 billones, entre febrero 27 y mayo 08 de 2020, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 14. Giros realizados por el FONPET al FOME

Cifras en pesos

Nombre de la fuente	Préstamo 27-03-2020
Privatizaciones nacionales	\$238.557.357.076
Capitalizaciones privadas	\$461.442.642.924
Total	\$700.000.000.000
Nombre de la fuente	Préstamo 28-04-2020
Privatizaciones nacionales	\$95.000.000.000
Capitalizaciones privadas	\$34.000.000.000
Impuesto de Timbre Nacional	\$129.000.000.000
Rendimientos Impuesto de Timbre Nacional	\$82.000.000.000
Total	\$340.000.000.000
nombre de la fuente	Préstamo 08-05-2020
Privatizaciones nacionales	\$2.300.000.000
Capitalizaciones privadas	\$1.000.000.000
Impuesto de Timbre Nacional	\$38.000.000.000
Rend. Impuesto de Timbre Nacional	\$2.300.000.000
Recursos nacionales por distribuir	\$116.400.000.000
Total	\$160.000.000.000
TOTAL PRÉSTAMOS AL FOME	\$1.200.000.000.000

Fuente: Sistema de Información del FONPET. Cálculos DRESS-FONPET.

Así mismo, como parte de las medidas para conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del COVID-19, y como se mencionó anteriormente, se expidió el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, el cual, mediante el Artículo 1°, faculta a Gobernadores y Alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, y modificar el presupuesto, para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política, y por un término no superior a diciembre 31 de 2021. Entre los recursos que pueden reorientar las entidades territoriales para financiar gastos de funcionamiento se encuentran los aportes que realizan con recursos propios al FONPET (15 % de la venta de activos o de acciones al sector privado, 10 % de los ICLD y 20 % del Impuesto de Registro).

Adicionalmente, a través del Artículo 9° del mencionado Decreto 678 de 2020, se permitió un cambio en el nivel de cubrimiento del pasivo pensional exigido para la devolución de recursos excedentes del Sector Propósito General del FONPET, de 125 % a 80 %, únicamente para la vigencia 2020, esto con el fin de

que las entidades puedan desahorrar recursos de forma excepcional y los puedan utilizar inicialmente para conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para gastos de funcionamiento e inversión. Sin embargo, esta norma ordena que para acceder a estos recursos extraordinarios del Sector Propósito General del FONPET, es indispensable, que las entidades territoriales cumplan con los requisitos de ley, y que los Sectores Salud y Educación del FONPET, se encuentren plenamente financiados con un nivel de cubrimiento del 125 %. Lo cual constituirá una importante fuente de recursos para alrededor de 205 entidades territoriales del país, durante el segundo semestre de 2020, ver siguiente tabla.

Tabla 15. Valor estimado desembolsos por aplicación Decreto 678 de 2020

Cifras en pesos

APLICACIÓN ART. 9° DECR. 678/2020	CUBRIMIENTO SECTOR P. G.	PROBABLE DESEMBOLSO	ENTIDADES BENEFICIADAS
Cumplen requisitos	80%	\$1.800.000.000.000	100
Rezagadas 3% Desahorro	80%	\$41.000.000.000	105
TOTAL		\$1.841.000.000.000	205

4.5. Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento frente a las obligaciones con el Sistema de la Protección Social –SPS–.

El Gobierno nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), viene desarrollando importantes acciones para fortalecer la cultura de cumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, dentro de la cuales se encuentran: sensibilización, capacitación, persuasión y fiscalización.

Persuasión

Con el tratamiento persuasivo se logró el cambio de comportamiento de pago de aproximadamente 51 mil aportantes del Sistema, a través de comunicaciones dirigidas a cerca de 300 mil obligados al sistema de la Protección Social, lo cual se ha complementado con jornadas de capacitación y orientación a más de 24 mil asistentes en cerca de 55 ciudades en el año 2019. Durante ese periodo el 62,5 % de las personas que participaron lo hicieron entre los meses de junio a diciembre 2019.

Entre enero y mayo de 2020, se ha continuado con este programa de formación en el cual se ha contado con la participación de cerca de 18 mil asistentes. No obstante la situación de la emergencia sanitaria, económica y social, se viene realizando un trabajo junto con los diferentes actores del Sistema de la Protección Social, especialmente con agremiaciones, federaciones, operadores de información y administradoras del sistema, para dar continuidad a esta labor a través de los diferentes canales digitales, logrando que en los meses de abril y mayo de 2020 se realizara la capacitación virtual a más de 16 mil personas.

Es importante resaltar que el Decreto 2106 de 2019 trae un importante avance para los contratistas, con lo cual estos aportantes ahora no deben presentar la planilla que acredita el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en físico, toda vez que las entidades a partir de esta norma podrán verificar el pago a través de una herramienta tecnológica que contiene dicha información y que será publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicionalmente, la UGPP, en un trabajo concertado con el Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 1400 de 2019, en la cual se contempla el sistema de presunción de costos para los transportadores de carga, posteriormente se continuó analizando y estudiando los demás sectores económicos en los cuales se desempeñan los trabajadores independiente hasta expedir la Resolución 209 de 2020 de la UGPP por medio de la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica. Esta presunción permitirá evitar que estos independientes tengan que soportar facturas o equivalentes que acrediten los costos relacionados con dicha actividad, evitando así sanciones por la imposibilidad que se tenía de soportar sus costos.

Fiscalización

A través de las acciones de fiscalización se contribuyó a proteger los derechos de la Protección Social de los trabajadores e independientes obligados en el sistema, dentro del cual, a través de un proceso tributario, se busca de manera coercitiva corregir las conductas irregulares en el pago de los obligados, como omisión, inexactitud y mora.

Entre junio y diciembre de 2019 se iniciaron 2.236 procesos de fiscalización, de los cuales 636 están dirigidos a empleadores y 1.600 dirigidos al segmento de los independientes. Igualmente, se realizaron 1.796 acciones de fiscalización que impactaron a 221.756 trabajadores.

En el mismo periodo, se iniciaron 372 procesos sancionatorios, 55 por incumplimiento en los estándares de cobro por parte de las administradoras del SPS y 317 por no envío de información. Así mismo, se remitieron para cobro 847 resoluciones sancionatorias en firme.

Entre enero y febrero de 2020 se realizaron 103 acciones de fiscalización que incluyen 42.948 trabajadores, a partir de marzo, la gestión se orientó a la reliquidación de las obligaciones de los trabajadores independientes con ocasión de las resoluciones expedidas por la UGPP para aplicar el esquema de presunción de costos, logrando gestionar 2.696 expedientes al 31 de mayo.

En el mismo periodo de 2020, se iniciaron 231 procesos sancionatorios, 42 por incumplimiento en los estándares de cobro por parte de las Administradoras del SPS y 189 por no envío de información. Así mismo, se remitieron para cobro 492 resoluciones sancionatorias en firme.

Entre junio y diciembre de 2019 se resolvieron 1.987 recursos de reconsideración y revocatoria directa interpuestos contra 1.592 procesos de fiscalización y 395 procesos sancionatorios

Entre enero y marzo de 2020 se resolvieron 424 recursos de reconsideración y revocatoria directa interpuestos contra 285 procesos de fiscalización y 139 procesos sancionatorios. Con la expedición de la resolución 385 del 1 de abril de 2020 la UGPP suspendió los términos en procesos y actuaciones parafiscales como medida transitoria por motivos de emergencia sanitaria, entre abril y mayo de 2020 se proyectaron 454 actos administrativos que resuelven recursos de reconsideración y revocatoria directa interpuestos contra 366 procesos de fiscalización y 88 procesos sancionatorios.

Cobro

En materia de obligaciones parafiscales, se puede observar que con corte del 1º de junio de 2019 se contaba con un inventario total en gestión de 9.971 expedientes por un valor de \$1,24 billones y se cierra al 31 mayo de 2020 con un inventario total de 13.980 expedientes por un valor de \$1,82 billones. Durante este periodo se terminan 833 por un valor de \$62.495 millones.

Respecto al comportamiento de la cartera de pensiones, al 1º de junio de 2019 se contaba con un inventario total en gestión de 7.547 expedientes por un valor de \$1 billón y se cierra a 31 mayo de 2020 con un inventario total de 10.327 expedientes por un valor de \$1,13 billones. Durante este periodo se terminan 1.405 expedientes por un valor de \$35.349 millones.

En la vigencia de la emergencia sanitaria y con el aprovechamiento de la suspensión de términos sobre las actuaciones administrativas relacionadas con de contribuciones parafiscales se desarrollaron tareas de estabilización de actividades de alto impacto para la dinamización de los procesos de cobro que generaron como resultado:

- 1.100 levantamientos de embargos de aportantes con certificación de pago.
- 10.854 bienes analizados para viabilidad de materialización de medida cautelar.
- 6.300 terminaciones de procesos correspondientes a aportes patronales de entidades de orden nacional.
- 2.571 comunicaciones atendidas para impulso de los procesos de cobro.

Recaudo

La UGPP, a través de los tratamientos persuasivo y fiscalización, logró recaudar para el Sistema de la Protección Social alrededor de \$470 mm durante el año 2019, de los cuales el 60% corresponde a la gestión de los meses entre junio y diciembre de ese año. Entre enero y marzo de 2020 con los mismos tratamientos se recaudó cerca de \$100 mm.

Por último, se resalta que en el periodo de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional se ha buscado garantizar la comunicación con sus grupos de valor, por lo que fortaleció sus canales virtuales de atención al ciudadano como la app mobile “UGPP a la mano” (para Android), el canal de chat en la página web y la sede electrónica, a través de los cuales los ciudadanos pueden realizar todos los trámites.

4.6. Reconocimiento pensional Régimen de Prima Media (Transición).

Desde el 2019, la UGPP ha presentado un alto nivel de oportunidad en la atención de las solicitudes que los ciudadanos presentan en los temas pensionales, gracias a la optimización de sus procesos de reconocimiento de obligaciones pensionales (SOP) y de novedades de nómina pensional (SNN), pertenecientes al régimen de prima media a cargo de las entidades públicas del orden nacional, que estén o se hayan liquidado. Durante el periodo de junio de 2019 a mayo de 2020 se recibieron 69.228 trámites pensionales (entre SOP y SNN), de las cuales 39.526 (57 %) son del periodo junio – diciembre de 2019, mientras que entre enero y mayo 31 de 2020 se recibieron 29.702 (43 %) solicitudes. De junio a diciembre 2019 se atendió el 90,9 % de las solicitudes recibidas con una oportunidad del 97,1%.

Tabla 16. Oportunidad en la atención de trámites pensionales

Prestación	Histórico Junio 2019 – Mayo 2020	
	SOP	SNN
Atendidas	41.392	21.527
En trámite dentro de términos	5.447	765
En trámite fuera de términos	93	4
Total general	46.932	22.296

Fuente: UGPP

En complemento con la gestión de las solicitudes pensionales, se ha avanzado en la recepción de 2 entidades sobre las cuales, junto con otras 33, ejerce la función de reconocimiento pensional. En 2019 se recibieron INTRA y MOPT, con 285 pensionados, quedando pendiente la recepción de los 5 fondos restantes: Fonprenor, Inderena, Alcalis de Colombia, IDEMA e IFI Concesión de Salinas, lo cual se estima que suceda en el año 2020. Así, las 35 entidades liquidadas (de 40 previstas para ejercer la función antes mencionada), representan cerca de 339 mil pensionados.

Tabla 17. Recepción de la función pensional

Periodo	N° de entidades	N° de pensionados
2011 – 2019	35	338.203
	88%	98%
2020	5	7.020

Fuente: UGPP.

El valor del cálculo actuarial actualizado a 31 de diciembre de 2019, para los 35 fondos recibidos, asciende a \$139,2 billones. El valor total de la mesada procesada, correspondiente a los 35 Fondos administrados por la Unidad, para mayo de 2020 asciende a \$724,7 mm distribuida en tres tipos de prestación así:

Tabla 18. Tipos de prestación

Prestación	Valor mesadas a mayo 2020	Distribución %
Vejez / Jubilación	\$ 567.7 mm	78.33%
Invalidez	\$ 13.6 mm	1.88%
Sustitución / Supervivencia	\$ 143.4 mm	19.79%
Total general	\$ 724.7 mm	100%

Fuente: UGPP

Adicionalmente, se viene trabajando para acoger lo dispuesto en el Decreto 642 del 11 de mayo de 2020, con el fin de cubrir el pago de fallos en contra de la Nación, donde se cubra esta obligación con deuda pública, esto lleva a la revisión de cerca de 4.800 procesos ejecutivos que existen en diferentes etapas procesal y todos contra la UGPP.

De otra parte, en el marco de las emergencias sanitaria y económica, social y ecológica, decretadas por el Gobierno nacional, y en implementación del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 677 de 2020 y por el Decreto 815 de 2020, al mes de mayo se adelantó el análisis de las solicitudes del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, realizado a través del formulario que la Unidad estandarizó para ser aplicado a través de las entidades financieras. Así, se aprobó el subsidio a la nómina de 99.339 aportantes, asociados a 2.419.889 trabajadores del país, lo cual equivale a cerca de \$850 mm.

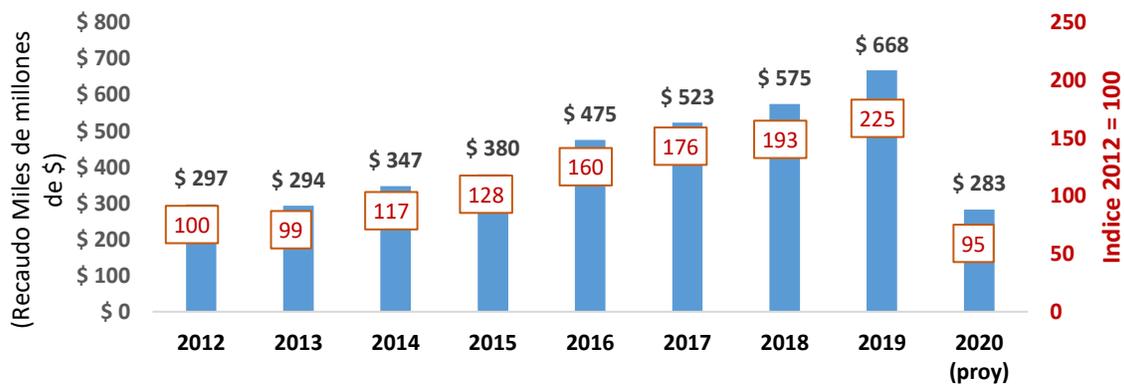
Además, mediante Decreto Legislativo 770 de 2020, se creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, que otorgará un único aporte monetario que corresponderá al número de empleados multiplicado por \$220.000, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios 2020, proceso que iniciará con la recepción de las postulaciones por parte de las entidades financieras durante el mes de julio.

4.7. Generación de más recursos para la salud de los colombianos

En cuanto a los resultados del recaudo de recursos para la salud por derechos de explotación de juegos de suerte y azar, al realizar un balance desde el año 2012 hasta la fecha, se registran cifras récord. Entre 2012 y mayo de 2020, a través de Coljuegos el Gobierno nacional recaudó \$3,7 billones⁵³ para la salud de los colombianos.

En los últimos 7 años, el incremento del recaudo por los derechos de explotación de juegos de suerte y azar ha sido creciente. Al finalizar 2019, Coljuegos logró recaudar \$667.775 millones por derechos de explotación, frente a \$ 297 mm en 2012, lo que representa un aumento del 125 % en recaudo, tal y como se observa a continuación:

Gráfico 23. Recaudo derechos de explotación por juegos de suerte y azar nacionales



Fuente: Coljuegos.
*(proy): cifras proyectadas

Para la vigencia 2020, la proyección de recaudo por derechos de explotación muestra una disminución considerable estimada en un 57 % respecto de la vigencia 2019, proyectando un recaudo de \$283 mil millones. Esta disminución, en todas las modalidades de los juegos de suerte y azar, se genera por varios factores, siendo el más significativo el asociado al impacto negativo en las ventas por efectos del COVID-19, y se ve reflejado en el cierre de los establecimientos de juegos de suerte y azar localizados, la suspensión de los eventos deportivos a nivel mundial, el cierre temporal de los puntos de venta de Baloto y Superastro, las órdenes de aislamiento, toques de queda y medidas que disminuyen el aforo de los establecimientos de comercio.

⁵³ El valor de los "derechos de explotación" incluye recaudos por la operación de los juegos de suerte y azar, y otros conceptos, tales como, intereses por mora, rendimientos financieros, premios caducados, entre otros.

Sin embargo, se continúan impulsando medidas para alcanzar el nivel de recaudo propuesto para 2020. A continuación, se detallan las estrategias utilizadas por Coljuegos en las vigencias 2019 y lo transcurrido de 2020, para alcanzar el nivel de recaudo:

Consolidación de la oferta de Juegos de Suerte y Azar

Durante la vigencia 2019 y 2020 se han direccionado esfuerzos en “Generar más recursos para la salud”, lo que permitió consolidar la oferta de juegos de suerte y azar en Colombia, principalmente los juegos operados por internet como una nueva opción de entretenimiento y de recaudo para la salud. Así mismo, se ha impulsado el fortalecimiento de las actividades comerciales a partir de dos acciones concretas: i) promover los juegos promocionales y ii) atraer nuevos inversionistas en el sector de JSA.

Es así como durante el primer semestre del año 2019 se construyó el proyecto de reglamento del juego de suerte y azar tipo novedoso SUPER astro, documento aprobado por la Junta directiva de Coljuegos mediante el Acuerdo 3 de 2019 *“Por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y azar de la modalidad novedoso denominado SUPER astro”*.

Este reglamento del juego fue el insumo técnico para el proceso de licitación pública que adelantó Coljuegos para otorgar en concesión la operación nacional del juego para el periodo 2020-2025 y que finalizó con la adjudicación del contrato a la sociedad Corredor Empresarial S.A., el 27 de diciembre de 2019.

En lo que respecta a los juegos operados por internet, en 2019 surgieron necesidades que implicaron realizar ajustes al Acuerdo 04 de 2016 *“Por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y Azar de la modalidad de novedoso de tipo juegos operados por internet”*, estas modificaciones permitieron garantizar el control y seguimiento frente a la operación del juego, así como ampliar la oferta de tipos de juegos, incluyendo los juegos virtuales.

Así mismo, Coljuegos emitió un concepto técnico sobre la viabilidad de incluir en la oferta actual de juegos operados por internet la operación de los juegos E-Sports y Fantasy, teniendo en cuenta que los mismos se marcan en los tipos de juegos previstos en el artículo 18 del reglamento del juego.

Estos cambios en la reglamentación permitieron el desarrollo del juego, reflejados en los Derechos de Explotación, que para el 2019 ascendieron a \$68.480 millones, creciendo respecto al año inmediatamente anterior en un 81 %. El recaudo por esta modalidad de juego al mes de mayo de 2020 fue de \$23.476 millones.

Complementando la oferta actual de juegos operados por internet, en el año 2020 se reglamentó el casino en vivo, aprobado mediante el Acuerdo 05 del 28 de abril de 2020, con lo cual se busca garantizar una desconcentración de la oferta de juegos operados por internet, que antes del inicio de la pandemia estaba en un 81 % en eventos deportivos.

En lo referente a los juegos promocionales, los esfuerzos se direccionaron en gestionar campañas de capacitación y comunicación para promover la mecánica de los juegos promocionales como herramienta estratégica para fidelizar clientes y mejorar sus ventas. Este esfuerzo se reflejó en ingresos por derechos de explotación por más de \$4.627 millones.

Promoción del juego legal y responsable

En diciembre de 2019 se llevó a cabo el reconocimiento a todos los operadores autorizados que adoptaron de forma voluntaria la implementación de la estrategia de juego responsable impartida por Coljuegos, con lo cual se buscó crear herramientas enfocadas en trabajar de la mano en la construcción de esta estrategia en beneficio social de nuestra comunidad y de la protección al menor de edad.

Así mismo, en el marco del día internacional del juego responsable (17 de febrero) se realizó un conversatorio en la ciudad de Bogotá, en el cual se realizó una discusión sobre cómo se ha venido trabajando el tema de juego responsable y cuáles han sido las acciones que, desde Coljuegos, los gremios y los empresarios se han implementado para fortalecer las buenas prácticas de responsabilidad social empresarial en el país. Así mismo y como parte de la estrategia de posicionamiento de la marca de juego responsable de Coljuegos: “*Juega Bien, Ser Responsable es parte del Juego*”, se realizaron una serie de campañas en redes sociales y a través de la intranet de la Entidad, con lo cual se ha logrado el reconocimiento a nivel internacional como un país que tiene una reglamentación a la vanguardia en temas de oferta de juegos y responsabilidad.

En cuanto a la estrategia de la lucha contra la ilegalidad, con el propósito de institucionalizar la mesa de la legalidad del sector de juegos de suerte y azar para desarrollar la estrategia de “*Jugar Legal es Apostarle a la Salud*”, Coljuegos firmó 4 pactos en la vigencia 2019 (Norte de Santander, Meta, César y Ministerio del Deporte) y 4 pactos en lo que va corrido de la vigencia de 2020 (Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca), con autoridades territoriales, lo cual ha generado mejoras en la eficiencia y eficacia en las acciones de control, el aumento de procesos de conocimiento del delito con el apoyo de la Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación y la sensibilización de la ciudadanía para que apueste sólo en sitios legales.

De igual forma, durante el año 2019, se realizaron 223 acciones de control a establecimientos de comercio que no contaban con la autorización de operación de Juegos de Suerte y Azar en 54 municipios de 21 departamentos de Colombia, producto de estas acciones se obtuvo como resultado el retiro de 3.821 elementos de juegos de suerte y azar ilegales. Hasta el mes de mayo de 2020, Coljuegos ha realizado 30 acciones de control en 8 departamentos y Bogotá D.C., retirando 175 elementos de juegos de suerte y azar ilegales.

Acciones tomadas en la coyuntura nacional

Desde Coljuegos se lideró una propuesta normativa adoptada mediante el Decreto Legislativo 576 de 2020, con medidas para aliviar el impacto social y económico del COVID-19 en el sector de juegos de suerte y azar, que permitan la recuperación de las capacidades productivas, financieras y laborales de las empresas del sector, entre las cuales se destacan:

- permitir la distribución y transferencia de recursos de juegos de suerte y azar novedosos de forma mensual y no semestral;
- impulsar la reactivación de la operación de los juegos de suerte y azar que no tienen permanencia física de los jugadores como atención en puntos de venta que ya estaban abiertos al público (Baloto, SUPER astro, Chance y Lotería), mediante la adopción de protocolos de prevención de contagio y propagación del COVID-19, en coordinación con Coljuegos y las autoridades de salud;
- permitir la disminución temporal de elementos de juegos autorizados en los contratos de concesión de juegos localizados;

- habilitar la posibilidad de celebrar acuerdos de pago por derechos de explotación;
- reducción de derechos de explotación fijos en los contratos de concesión para juegos operados por internet, mesas de casino y beneficios colaterales;
- inaplicación de compensaciones o pago de diferencias derivadas de la rentabilidad mínima o los ingresos brutos garantizado;
- permitir el uso de recursos correspondientes a premios no reclamados para garantizar el cumplimiento de las funciones de seguimiento contractual, fiscalización, comercialización, liquidación, recaudo, transferencia y para el desarrollo de nuevos juegos
- permitir la importación de Máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET) usadas o remanufacturadas, como parte de las estrategias de reactivación económica del sector; ampliación del porcentaje máximo de gastos de administración para los operadores del juego de lotería tradicional y la suspensión de los términos de prescripción extintiva y de caducidad judicial previstos en el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010.

Así mismo Coljuegos lideró una segunda propuesta normativa para mitigar la crisis generada con ocasión al COVID-19 en las empresas del sector, la cual fue adoptada mediante el Decreto Legislativo 808 del 4 de junio de 2020, en el que se disponen las siguientes medidas:

- generación de incentivos de premio inmediato para los juegos de suerte y azar del orden territorial;
- permitir los juegos de premio inmediato operados por internet con la finalidad de seguir ampliando los tipos de juegos autorizados disponibles en esta modalidad de juego novedoso sin que implique la circulación de población que pueda incrementar la propagación del virus;
- permitir que las empresas operadoras del juego de lotería tradicional o de billetes puedan realizar anualmente dos sorteos extraordinarios en diferente mes del año, durante el 2020 y 2021;
- habilitar la celebración de acuerdos de pago por una sola vez con distribuidores de lotería para incluir las obligaciones que se hayan constituido a su favor, en los meses de febrero, marzo y abril de 2020; permitir que, durante los años 2020 y 2021, los operadores del juego de suerte y azar localizado de bingo autorizados por Coljuegos puedan realizar la actividad bajo la modalidad de bingo con presencia remota de los jugadores;

- permitir cerrar los juegos promocionales durante el año 2020 con una manifestación escrita del representante legal y del contador o revisor fiscal del operador del juego promocional, en la cual certifique que se realizó el juego y la entrega de los premios a los jugadores, entre otras.

Las anteriores medidas tienen como propósito implementar estrategias y herramientas que permitan mitigar el impacto en el sector con ocasión de la pandemia para que este pueda seguir funcionando bajo unas condiciones particulares en donde la carga financiera operacional pueda ser menor y se presenten posibilidades de alivio en el flujo de caja de los distribuidores, otorgándoles plazos, sin que se generen intereses de ninguna clase, para que puedan concentrar sus recursos en el pago de los gastos administrativos fijos y variables normales a su operación, tales como nóminas, arrendamientos, servicios públicos y proveedores para recuperar su comportamiento normal y así mitigar el impacto que se pueda originar en la cancelación de los contratos, empleabilidad y demás variables conexas que están atadas al sector del JSA.

4.8. Adaptación al cambio climático y mitigación del riesgo

Como resultado de las acciones adelantadas por intermedio del Fondo Adaptación se ha logrado dinamizar y materializar la entrega de proyectos, a través de siete sectores y cinco macroproyectos, así: 31 sistemas de Acueducto y Saneamiento Básico, 60 Instituciones Educativas, 9 IPS, 9 Sitios Críticos recuperados en diferentes vías del país, 5.158 viviendas, 77 proyectos entregados para el sector de Medio Ambiente y 3 proyectos de reactivación económica, representados en 147 iniciativas productivas.

En cuanto a los macroproyectos se han entregado: i) 2 intervenciones grandes en Canal del Dique; ii) 5 proyectos en el municipio de Gramalote (un Colegio, Obras de Urbanismo, la Plaza de Mercado, el trayecto de vía que sale hacia Lourdes y la Estación de Policía) y 290 viviendas; iii) 700 viviendas a través de 5 proyectos en el Jarillón de Cali; iv) 3 proyectos en la Mojana (Recuperación de 350 Hectáreas de Humedales, Diseño Fase II de Alternativas de Dinámicas Hidráulicas para el Control del Riesgo de Inundación y los Estudios para el Monitoreo de la Contaminación por Mercurio); y 4 proyectos pertenecientes al Río Fonce. Estos proyectos se han desarrollado bajo esquemas de mitigación del riesgo y adaptación al cambio climático, y han permitido beneficiar a más de 1.600.000 personas de las poblaciones más vulnerables del país. En total se han invertido \$1,3 billones:

Tabla 19. Estado y avances sector / macroproyectos

Sector/ Macroproyecto	No. Proyectos entregados	Cantidad beneficiarios	Cantidad Departamentos	Cantidad Municipios	Valor total invertido (Millones)
Transporte	9		6	19	\$ 460.594
Vivienda	5.158 viviendas	23.211 personas	36	133	\$ 258.241
Educación	60	9.978 jóvenes y niños	14	40	\$ 157.133
Gramalote	4 proyectos y 290 viviendas	86.420 personas	2	2	\$ 143.514
Salud	9	171.307 personas	5	9	\$ 97.212
Acueducto y Saneamiento Básico	31	625.782 personas	14	28	\$ 93.633
Jarillón De Cali	700 viviendas	2.800 personas	1	1	\$ 39.412
Medio Ambiente	77		23	159	\$ 37.434
Canal Del Dique	2	76.775 personas	2	2	\$ 30.895
Mojana	3	610.553 personas	5	10	\$ 6.703
Rio Fonce	4	40.267 personas	1	4	\$ 6.461
Reactivación Económica	3	147 productores	5	14	\$ 275

Es importante resaltar los avances en todos los frentes de obra del Macroproyecto Jarillón de Cali que se recibieron con un avance integral del 34 % y actualmente tiene un 58 %, es decir se logró un avance efectivo adicional de 6.5 kilómetros reforzados (se recibió con 7,9 kilómetros). En términos de reducción de vulnerabilidad de la infraestructura esencial, se logró una disminución del 65 % en la amenaza en riesgo que tenía Cali.

En el macroproyecto Gramalote se logró que la construcción de viviendas pasara de un 53% a un 82%, más los proyectos entregados, que se comentaron anteriormente. El Macroproyecto Canal del Dique se

llevó a un avance del 98%. En el Macroproyecto de la Mojana, se culminó el 100% la etapa de estructuración y la de ejecución se encuentra en un 66%. En este último año se dio inicio a la implementación del Programa Mojana, Clima y Vida, implementado por el Fondo Adaptación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y cofinanciado por el Fondo Verde del Clima, quizás el proyecto más ambicioso que hoy se ejecuta en el país para promover un modelo integral de adaptación al cambio climático, que beneficia a 400.000 personas vulnerables en la región (US\$ 38,5 millones).

En medio de la actual coyuntura derivada de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, se continúa con la ejecución de las obras, cumpliendo con todas las medidas impartidas por el Gobierno nacional y con la implementación de los protocolos de bioseguridad. Este esfuerzo ha permitido concretar las siguientes entregas:

- i) Hospital Regional de San Cristóbal Bolívar
- ii) Las obras de reconstrucción de los sistemas de acueducto en los municipios de Plato y Astrea, Cesar
- iii) La rehabilitación de los sistemas de acueducto en Unión Panamericana, Litoral De San Juan, y el Río Iró, en el departamento de Chocó, y el sistema para mejorar el caudal de agua potable para el municipio de la Dorada Caldas
- iv) La Interconexión vial Yati- la Bodega, una megaobra de aproximadamente 12 kilómetros, compuesta por un entramado de puentes e interconexiones; entre estas el puente de Santa Lucía que tiene un kilómetro de longitud y el puente Roncador con 2,3 kilómetros
- v) Así mismo, en asocio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en alianza con la Gobernación de Sucre y las alcaldías de Guaranda y Ayapel, se entregaron insumos para que 211 familias implementen sus agroecosistemas adaptados al clima y tengan alimentos saludables y nutritivos para los próximos meses
- vi) Se entregaron 14 nuevas viviendas en el municipio de Guática, Risaralda, 86 viviendas en el municipio de Sucre, departamento de Sucre, 20 en Ayapel (Córdoba) y 74 en Majagual- Sucre. En total estas entregas han beneficiado más de 600 mil colombianos en todo el país y en ellas se ha invertido cerca de \$380 mm.

Una estrategia que se han venido implementando fue revelar a la comunidad, a los Entes de Control y al país en general, a través de la creación de un micrositio web llamado “EL RADAR”, en la página web del Fondo Adaptación, el avance de los proyectos, tanto los que venían desarrollándose con normalidad

como aquéllos que estaban completamente paralizados, y en el cual se muestra igualmente la línea de partida de las gestiones realizadas mes a mes, hasta lograr su normalización o hasta el inicio de los procesos de demanda, que buscan salvaguardar los recursos públicos comprometidos.

Esta estrategia permitió el avance masivo de proyectos, de los 502 proyectos recibidos en ejecución, se tenían 160 proyectos por valor de \$1,4 billones con algún tipo de inconveniente (proyectos completamente parados, con ejecución muy baja, abandonados por los contratistas o en litigio). De los 160 proyectos identificados con dificultades, con corte a mayo de 2020 se ha logrado reiniciar el 80%, de los cuales 20 ya han sido entregados (equivalente al 44% en términos de recursos comprometidos), 70 se han reiniciado y se encuentran en ejecución, 2 están en proceso de recontractación y 2 en proceso de demanda judicial. La meta es avanzar o iniciar los procesos de demanda, para aquellos en donde no exista interés de arreglo por parte de los contratistas o compañías de seguros.

El país debe continuar, de manera multisectorial, el desarrollo y la ejecución de los diferentes mecanismos de mitigación y adaptación al cambio climático contenidos en los planes existentes, aportando no solamente al cumplimiento de las metas propuestas en el Acuerdo de París, sino también a los de la ODS.

4.9. Política cafetera 2019 – 2020

La política cafetera del gobierno continuó consolidando los avances registrados en Colombia en materia de aumento de la productividad, convirtiendo la renovación y tecnificación de los cafetales en los ejes de una caficultura sostenible y competitiva hacia adelante.

Complementariamente, reconociendo que los caficultores siguen siendo vulnerables frente al comportamiento de los precios y la creciente inestabilidad del clima, que se pueden traducir en impactos negativos sobre sus ingresos, la política cafetera también ha priorizado la búsqueda de instrumentos de corto y largo plazo para una adecuada gestión de riesgos en estos frentes.

En esa línea, a finales de 2018 tuvimos que enfrentar una situación preocupante de caída de los precios en la bolsa de Nueva York, que nos llevó de forma rápida a establecer el Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC) con un aporte de \$100 mm del Presupuesto General de la Nación. La

situación de precio interno otra vez se tornó difícil a principios de 2019, por lo que en abril el Gobierno decidió implementar un nuevo paquete de ayudas para aliviar la situación de los cafeteros en tres frentes:

En primer lugar, se puso en marcha nuevamente el IGEC, reconociendo un mayor apoyo por carga producida (pasando de \$25 mil a \$30 mil por carga el apoyo máximo) y aumentando el disparador del programa de \$700 mil a \$715 mil por carga. Para financiar esta versión del programa, se utilizaron \$95,5 mm que no se ejecutaron en 2018, y se adicionaron \$108 mm por parte del Presupuesto General de la Nación para un total de \$203,5 mm canalizados a través del Fondo Nacional del Café.

El programa IGEC 2019 que estuvo activo hasta el 31 de diciembre de 2019, apoyó a 105.639 caficultores de todo el país por un monto de \$ 10,6 mm, los cuales fueron desembolsados por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, operador del programa. Gracias a un incremento en el precio internacional del grano desde junio de 2019, el programa se desactivó dejando un saldo no ejecutado de \$192,8 mm.

En segundo lugar, con el fin de aliviar los costos de producción y garantizar una caficultura renovada, el Gobierno nacional aportó \$38 mm al programa de Renovación de Cafetales 2019, que sumados a los \$12,5 mm con los que ya contaba el Fondo Nacional del Café para tal fin, totalizaron una bolsa de \$50,5 mm. Con estos recursos se incentivó la renovación de 45 mil hectáreas de café (50% de la meta de renovación del año). El programa entregó un apoyo en fertilizantes equivalente a \$1 millón por hectárea renovada, lo que permitió cubrir el 100% del costo de fertilización de estas áreas. Estos recursos beneficiaron en mayor medida a los pequeños productores, quienes recibieron un apoyo adicional por árbol renovado frente a los cafeteros medianos y grandes (\$220 vs. \$180 por árbol renovado).

En cuanto a las medidas de mediano y largo plazo, el 11 de julio de 2019 el gobierno promulgó la Ley 1969 por medio de la cual se creó el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC). Por medio del decreto reglamentario 2228 de 2019, el 5 de diciembre el gobierno reglamentó esta ley y el FEPC se puso en marcha formalmente el 19 de diciembre mediante la firma del contrato de administración entre el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros. En materia presupuestal, en febrero de 2020 se aprobó el presupuesto inicial del FEPC el cual cuenta con aportes del PGN por \$192,8 mm (\$108 mm aportados en 2019 y \$84,8 mm transferidos por el FoNC de los recursos no ejecutados del IGEC 2019). Actualmente se avanza en el diseño de mecanismos que ayuden a gestionar los riesgos de mercado, climáticos y sanitarios que enfrentan los productores.

Con el ánimo de fomentar el desarrollo de una caficultura sostenible, rentable, competitiva y posicionar a Colombia como el principal proveedor de café diferenciado del mundo, durante el Congreso Cafetero celebrado en diciembre de 2019, el Gobierno nacional y la Federación firmaron una Agenda Estratégica para el Sector Cafetero 2020-2030. Esta agenda y sus estrategias se articulan con los objetivos de desarrollo sostenible y se materializará en un documento Conpes de Política Cafetera. Bajo el liderazgo del DNP y con la participación del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Hacienda y la Federación, en febrero se inició la construcción de este documento, el cual estará listo antes de finalizar el año.

La emergencia sanitaria desatada por la enfermedad COVID-19 en marzo de 2020 impuso un reto adicional a la caficultura colombiana, particularmente para la recolección de la cosecha durante el primer semestre del año. Sin embargo, en un trabajo conjunto entre el Gobierno nacional, la FNC y las autoridades locales, mediante la Resolución 678 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social del 24 de abril se expidió el Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la enfermedad COVID-19 en el Sector Caficultor, con el cual se garantiza la recolección de 6,5 millones de sacos de café que se esperan recoger durante el primer semestre de 2020, protegiendo la salud de 135 mil recolectores. Así mismo, junto con el Banco Agrario y las cooperativas de productores se establecieron horarios extendidos los fines de semana para que los productores pudieran vender su café minimizando las aglomeraciones en los principales puntos de compra. Las medidas adoptadas permitieron la recolección y comercialización segura de la cosecha durante los meses de abril, mayo y junio.

Gracias al aumento de la productividad a cerca de 21,5 sacos por hectárea, por sexto año consecutivo esperamos una producción cercana a los 14 millones de sacos en 2020 y exportaciones cercanas a los 13 millones de sacos. En lo corrido de 2020 hasta mayo se han producido 4,78 millones de sacos (12,4% menos que en el mismo período de 2019). En cuanto a las exportaciones, en lo corrido de 2020 hasta mayo se han exportado 4,62 millones de sacos (15,2% menos que en el mismo período de 2019).

ANEXO. Apoyo a la labor legislativa

Principales leyes aprobadas en la legislatura 2019 - 2020

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 República, 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 la Cartera. Esta función es adelantada a través de la Oficina Asesora de Jurídica con el apoyo de las diferentes áreas técnicas que conforman la estructura orgánica de la entidad.

En esta legislatura de sesiones del Congreso de la República instalado para el periodo 2019 - 2020, se destaca la aprobación y sanción presidencial de algunos proyectos de ley que contaron con la iniciativa de este Ministerio, los cuales se relacionan a continuación:

- **Ley 2011 de 2019 “Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización del campeonato masculino de fútbol internacional copa américa 2020”.**

I) Trámite surtido en el Congreso de la República

El día 29 de octubre de 2019, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro del Deporte, en representación del Gobierno nacional, radicaron en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley **“Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización del campeonato masculino de fútbol internacional copa américa 2020”**, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política y bajo el cumplimiento de todos los requisitos formales exigidos para tal fin, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1082 de 2019. Lo anterior, teniendo en cuenta que la postulación de Colombia como una de las sedes para la edición 2020 de la Copa América fue aceptada según Acta de Reunión del Consejo de la Confederación Sudamericana de Fútbol - CONMEBOL, de 13 de marzo de 2019, en virtud de lo cual el Gobierno nacional adquirió el compromiso con la CONMEBOL de articular sus mejores esfuerzos para tramitar una Ley dirigida a obtener la exoneración de impuestos del orden nacional y tributos aduaneros.

Por consiguiente, en la fecha indicada anteriormente, el Gobierno nacional instó a las Mesas Directivas de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República al trámite urgente del proyecto de ley en referencia, y de esta forma se autorizó la deliberación conjunta de las Comisiones Terceras a través de los actos administrativos respectivos (Resolución No. 2602 de 2019 en Cámara – Resolución No. 100 de 2019 en Senado). En consecuencia, en la Gaceta del Congreso No. 1200 de 2019 fue publicada la ponencia para primer debate de la iniciativa y en la Sesión de las Comisiones III Conjuntas del Honorable Congreso de la República del día 10 de diciembre de 2019 fue revisado y aprobado el texto del proyecto de manera unánime.

En este orden de ideas, en la Gaceta del Congreso No. 1232 de 2019 fue publicada la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley en referencia en la Plenaria del Honorable Senado de la República, y el 18 de diciembre fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1238 de 2019, la correspondiente ponencia para segundo debate en la Honorable Cámara de Representantes.

Teniendo en cuenta las referidas ponencias y la solicitud de trámite de urgente, el día 19 de diciembre fue aprobado el texto de este Proyecto de Ley en la Plenaria del Senado (Gaceta del Congreso No. 1240 de 2019) y el día 20 de diciembre fue de igual forma aprobado el texto definitivo sin modificaciones en la Plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 1246 de 2019).

Finalmente, el día 30 de diciembre de 2019, el texto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, como la Ley 2011 de 2019 *“Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización del Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020”*.

II) Contenido de la ley 2011 de 2019

La Ley en referencia, consta de 8 artículos que consagran específicamente las *exenciones fiscales del orden nacional con respecto a los impuestos sobre la renta y su complementario de ganancias ocasionales, sobre las ventas (IVA) y el gravamen a los movimientos financieros (GMF) a la Confederación Sudamericana de Fútbol (CONMEBOL), y/o a las subsidiarias de la CONMEBOL, a la Delegación de la mencionada confederación, Equipos, Funcionarios de Juego, Asociaciones Miembros,*

Asociaciones de Miembros Participantes y a miembros, Confederaciones invitadas, personal y empleados de los anteriores, con excepción de los jugadores.

Así mismo, definió las exenciones de los tributos aduaneros aplicables a las importaciones efectuadas con ocasión del Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020 y estableció la exoneración del gravamen *ad valorem*, a que hace referencia el Decreto Ley 1442 de 1991. De igual manera, la Ley estimó que la mayor actividad económica derivada de la Copa América incrementaría los ingresos de la Nación en **\$53 mm para 2020**, considerando que el costo fiscal estimado de las exenciones tributarias otorgadas al evento ascendería a **\$38 mm para el 2020**, resulta evidente que los beneficios económicos y de desarrollo que le representará al país la organización de este Campeonato Mundial, excederá ampliamente el sacrificio fiscal que conlleva esta normativa.

De otro lado, esta Ley otorgó la facultad a las autoridades departamentales y municipales para gestionar ante las respectivas Asambleas y Concejos, la creación de las exoneraciones fiscales, con relación a los tributos del orden territorial, que pudiesen causar los destinatarios de la misma.

Por último, con respecto a la aplicación temporal, la Ley indica que todos los beneficios contemplados serían aplicables únicamente a los hechos, operaciones o transacciones efectuados entre el 30 de diciembre de 2019 y un mes después de la fecha en que se lleve a cabo la final del Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América.

- **Ley 2010 de 2019 “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.**

I) Trámite surtido en el Congreso de la República

El día 22 de octubre de 2019, el Gobierno nacional, a través del el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema**

tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y bajo el cumplimiento de los requisitos formales para tal fin, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1055 de 2019.

Vale la pena indicar, que previa radicación de las ponencias, la Comisiones Terceras de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República sesionaron con el fin de discutir y debatir el contenido del proyecto de ley, exponiendo sus observaciones y posiciones acerca de la iniciativa.

En las Gacetas del Congreso Nos. 1130 y 1131 de 2019 se publicaron las ponencias para primer debate de la iniciativa en las Comisiones Terceras Conjuntas, incluido el Informe de Ponencia para primer debate del proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional. Así las cosas, el 3 de diciembre de 2019 se llevó a cabo el primer debate al Proyecto de Ley en referencia, por parte de las Comisiones Terceras Conjuntas del Honorable Congreso de la República, y durante la sesión fueron escuchadas las intervenciones de diferentes miembros y representantes de la sociedad civil y del Gobierno nacional, quienes expresaron sus observaciones al contenido del proyecto de ley presentado.

Posteriormente, en la Gaceta del Congreso No. 1203 de 2019 fue publicada ponencia negativa de archivo y en la Gaceta del Congreso No. 1213 de diciembre 2019 fue publicada ponencia mayoritaria con el correspondiente texto propuesto para el segundo debate de la iniciativa en la Honorable Cámara de Representantes.

De igual manera, en la Gaceta del Congreso No. 1214 de 2019 fue publicado informe de ponencia y texto propuesto con relación al articulado del proyecto para segundo debate en el Honorable Senado de la República. El día 18 de diciembre de 2019, se llevó a cabo segundo debate en Sesión Plenaria del Honorable Senado de la República, siendo aprobada la iniciativa con modificaciones al texto propuesto, tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 1239 de 2019. Del mismo modo, en sesión plenaria de la Honorable Cámara de Representantes del día 16 de diciembre de 2019 y extraordinaria de los días 17, 18 y 20 de diciembre de 2019, fue aprobado el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley en referencia, como se evidencia de la Gaceta del Congreso No. 1241 de 2019.

Finalmente, el día 27 de diciembre de 2019, el texto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República como la Ley 2010 de 2019 *“Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*.

II) Contenido de la ley 2010 de 2019

Tal y como lo enuncia su epígrafe, la finalidad de la Ley 2010 de 2019 está ligada a la adopción de normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, concretando su propósito principal en continuar impulsando el desarrollo económico y generar bases para minimizar la desigualdad en el país. Por ello, a través de la misma se involucraron temas de carácter social, como la devolución del IVA para la población vulnerable, los tres días sin IVA anuales, la reducción de la cotización en salud del 12 al 4 % a los pensionados más vulnerables y los incentivos a las empresas que generen empleo, particularmente en favor de los jóvenes entre 18 y 28 años.

De igual forma, la Ley de Crecimiento Económico consta de 160 artículos, en los que consagra, entre otras disposiciones, modificaciones en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas para grandes, medianas, pequeñas y microempresas, en especial, la disminución progresiva de la tarifa al 30%, el establecimiento del descuento por el pago del Impuesto de Industria y Comercio, y del descuento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, con la finalidad de fomentar la actividad económica y promover el crecimiento. Del mismo modo, con el mecanismo de tributación SIMPLE que involucra esta Ley, se simplifica el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las micro y pequeñas empresas que voluntariamente se acojan a este régimen, minimizando así sus costos e incentivando la formalización.

- **Ley 2004 de 2019 *“Por medio de la cual se aprueba el convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo, suscritos en roma, el 26 de enero de 2018”***.

I. Trámite surtido en el Congreso de la República

El día 6 de agosto de 2018, el Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Ministra de Relaciones Exteriores, radicó en la Secretaría General del Honorable Senado de la República el Proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias y su Protocolo, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018”***, de conformidad con la Constitución Política y bajo el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para tal fin, siendo publicado en la Gaceta del Congreso No. 597 de 2018.

Posteriormente, en la Gaceta del Congreso No. 856 de 2018, fue publicado el informe de ponencia para primer debate en el Honorable Senado de la República del Proyecto de Ley, el cual fue debatido y aprobado en sesión del 14 de noviembre del mismo año por los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente. Así mismo, en la Gaceta del Congreso No. 1019 de 2018 fue publicado el informe para segundo debate en el Honorable Senado de la República del Proyecto de Ley en referencia, el cual fue discutido y aprobado en la Sesión Plenaria del 12 de junio de 2019.

De igual manera, en la Gaceta del Congreso No. 714 de 2019 fue publicado el informe de ponencia y el texto de la iniciativa para el primer debate en la Honorable Cámara de Representantes y en sesión de la Comisión Segunda del 17 de septiembre de 2019, fue debatido y aprobado por parte de los Honorables Representantes. Luego de ello, en la Gaceta del Congreso No. 961 de 2019 fue publicado el informe de ponencia para segundo debate en la Honorable Cámara de Representantes, el cual fue discutido y aprobado en la Sesión Plenaria del 7 de octubre de 2019.

De conformidad con lo anterior, el día 28 de noviembre de 2019, el texto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República como la Ley 2004 de 2019 *“Por medio de la cual se aprueba el convenio entre el gobierno de la república de Colombia y el gobierno de la república italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo, suscritos en roma, el 26 de enero de 2018”*.

II. Contenido de la Ley 2004 de 2019

La finalidad principal de la Ley 2004 de 2019 se concreta en aprobar el “*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias y su Protocolo*”, suscritos en Roma el 26 de enero de 28.

En cuanto al texto de la Ley, está compuesto por 3 artículos, el primero de ellos que aprueba de forma expresa el Convenio, el artículo segundo, que dispone su perfeccionamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944 y el último artículo que indica su vigencia, esto es, a partir del 28 de noviembre de 2019.

A su turno, el propósito del mencionado Convenio, y que a su vez refleja el fin último de esta Ley, es evitar la doble tributación en materia del impuesto sobre la renta, sin generar oportunidades para la doble imposición o para la imposición reducida a través de la evasión o elusión tributarias (incluyendo el denominado *treaty shopping*). También incluye disposiciones en materia de intercambio de información, no discriminación, asistencia en el recaudo de impuestos, entre otras.

- ***Ley 1950 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960”.***

I. Tramite surtido en el Congreso de la República

El 20 de julio de 2018, el Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Viceministra de Relaciones Exteriores encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, radicó con mensaje de urgencia, en la Secretaría General del Honorable Senado de la República el Proyecto de Ley “***Por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en***

parís, el 30 de mayo de 2018 y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económicos, hecha en parís el 14 de diciembre de 1960”, de conformidad con la Constitución Política y bajo el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para tal fin, siendo publicado en la Gaceta del Congreso No. 540 de 2018.

La iniciativa en referencia fue enviada a las comisiones segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y se rindió ponencia positiva en ambas comisiones, de acuerdo con las Gacetas del Congreso Nos. 651 y 696 de 2018. Fue aprobado por las Comisiones Segundas Conjuntas el día 16 de octubre de 2018.

Posteriormente, mediante la Gaceta del Congreso No. 917 de 2018 fue publicado el informe de ponencia para segundo debate en la Honorable Cámara de Representantes, el cual fue discutido y aprobado en la Sesión Plenaria del 7 de noviembre de 2018. Así mismo, en la Gaceta del Congreso No. 916 del 30 de octubre de 2018 fue publicado el informe para segundo debate en el Honorable Senado de la República del Proyecto de Ley en referencia, el cual fue discutido y aprobado en la Sesión Plenaria del 13 de noviembre de 2018.

De conformidad con lo anterior, el día 8 de enero de 2019, el texto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República como la Ley 1950 de 2019 *“Por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en parís, el 30 de mayo de 2018 y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económicos, hecha en parís el 14 de diciembre de 1960”.*

II. Contenido de la ley

Mediante la Ley 1950 de 2019 se aprobó el acuerdo sobre los términos de adhesión de Colombia a la OCDE, así como la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia.

El Acuerdo aprobado mediante esta Ley contiene las declaraciones efectuadas por Colombia, en las que se encuentra la aceptación general y ratifica entre otras cosas, que está legalmente vinculada para someterse a las disposiciones de la Decisión Andina 486 aplicable al régimen de patentes, el Acuerdo

sobre Privilegios e Inmidades de la Organización, la Participación en actividades y órganos de la OCDE, la terminación de Acuerdos anteriores con la Organización y se compromete con la entrega de informes a los Comités OCDE tras la adhesión. Por su parte, la Convención tiene un preámbulo y consta de 21 artículos, que contienen los objetivos, compromisos y articulación institucional que rigen la misma.

- **Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019 "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones".**

I. Trámite surtido en el Congreso de la República

El día 04 de abril de 2019, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019 Cámara de autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Ministra de Minas y Energía y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, en compañía de los Honorables Representantes así como de algunos Honorables Senadores el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 208 de 2019.

Al respecto, debe mencionarse que el mencionado Proyecto de Acto Legislativo fue acumulado al Proyecto de Acto Legislativo No. 343 de 2019 Cámara, 40 de 2019 Senado publicado en la Gaceta del Congreso No. 171 de 2019, presentado el 22 de marzo de 2019.

Continuando con el trámite, fue publicada la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes en la Gaceta del Congreso No. 262 de 2019, siendo anunciado el proyecto el 24 de abril de 2019 de conformidad con el Acta No. 44 de la fecha y aprobado el 29 de abril de 2019, de acuerdo con el Acta No. 45 de abril 30 de 2019. Así mismo, el 7 de mayo de 2019, se radicó ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 321 de 2019 y luego de ello el proyecto fue aprobado el 13 de mayo de 2019 como consta en la Gaceta del Congreso No. 357 de 2019.

El informe de ponencia para segundo debate de segunda vuelta fue publicado mediante la Gaceta del Congreso No. 976 de 2019, siendo discutido y aprobado el texto en la Plenaria de la Honorable Cámara

de Representantes en sesión del día 15 de octubre de 2019, como consta en la Gaceta del Congreso No. 1035 de 2019.

Así mismo, el 29 de noviembre de 2019, en la Gaceta del Congreso No. 1162 de 2019 fue publicado el informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en el Honorable Senado de la República, y fue aprobado el 12 de noviembre de 2019. Del mismo modo, el día 2 de diciembre de 2019, fue publicado el informe de ponencia para segundo debate en Senado mediante la Gaceta del Congreso No. 1172 de 2019, y discutido y aprobado el texto en la Plenaria del Honorable Senado de la República en sesión del día 3 de diciembre de 2019, como consta en la Gaceta del Congreso No. 1204 de 2019.

Finalmente, el día 26 de diciembre, el texto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República como el Acto Legislativo 05 de 2019, *"Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones"*.

II. Contenido del Acto Legislativo

El Acto Legislativo 05 de 2019, modificó el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, estableciendo la destinación y distribución porcentual de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales, de la siguiente manera:

- 20% para los departamentos y municipios donde se lleve a cabo la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que para los municipios con puertos marítimos y fluviales en los cuales se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Adicionalmente, los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la Ley.
- 15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas y población insatisfechas de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales serán destinados a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

- 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.
- 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, mediante convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.
- 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.
- 1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen Gobierno, destinando la mitad a la Contraloría General de la República.

Del mismo modo, el mencionado acto legislativo, establece que el remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión y que el mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, al igual que para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. De igual manera, el 10% será destinado para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y para contribuir a la lucha nacional contra la deforestación, otro 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables, y el 45% restante se destinará para el ahorro de los departamentos, municipios y distritos.

Principales decretos legislativos – Estado de emergencia económica, social y ecológica

- A. Decreto 419 del 18 de marzo de 2020 - Programa de Devolución del IVA para la población más vulnerable del país.** Este programa iniciaría en enero del 2021 en un piloto para 100 mil familias, pero definió empezar en abril de 2020 y para cerca de un millón de colombianos. El DNP determina el listado de los hogares o personas más vulnerables, quienes serán los beneficiarios de la compensación del IVA. El DANE suministra la información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos a las entidades del Estado.
- B. Decreto Legislativo 438 del 19 de marzo de 2020.**
- Se aplaza hasta el 30 de junio de 2020 el término establecido para todas las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) para presentar la documentación necesaria que les permita realizar el proceso de actualización del Régimen Tributario Especial.
 - Durante el término de la emergencia, estarán **exentos de IVA en la importación y en ventas sin derecho a devolución y/o compensación, los suministros y equipos médicos** que cumplan con ciertas especificaciones técnicas.
 - El responsable del IVA, que enajene los bienes exentos durante el término de la emergencia, tiene derecho a impuestos descontables en el IVA, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario para que les aplique la exención
- C. Decreto 463 del 22 de marzo de 2020 - Modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico.**
- D. Decreto Legislativo 492 del 28 de marzo de 2020 - Fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías:**
- Exclusión de IVA en las comisiones al Fondo Nacional de Garantías sobre los recursos destinados a la pandemia.
 - Disminución de la Retención en la Fuente del 4% sobre las comisiones que cobre el Fondo Nacional de Garantías asociadas a las comisiones focalizadas en enfrentar las consecuencias adversas del COVID -19.

- E. Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020 - **Programa Ingreso Solidario** para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, estableciendo: exención en la comisión de IVA por la dispersión de los recursos que se les cobre a las entidades financieras; y exención del GMF por los desembolsos que haga el Tesoro Nacional y las entidades financieras en la dispersión de los recursos.
- F. Decreto Legislativo 535 del 10 de abril de 2020 - Posibilidad para los contribuyentes de poder acelerar el **proceso de devolución del impuesto de renta y de IVA para permitir flujo de caja**, a través de un proceso de **devoluciones abreviado automático**, el cual levanta requisitos propios del proceso administrativo tributario de devoluciones y compensaciones y disminuye de 50 a 15 días el trámite para resolver a través de acto administrativo la solicitud de devolución o compensación. Así mismo, se suspende el término de fiscalización para las devoluciones en el interregno de la emergencia económica, social y ecológica.

Este decreto fue modificado por el Decreto Legislativo 807 del 4 de junio de 2020, el cual amplía hasta el 19 de junio el plazo para que los contribuyentes y responsables del impuesto sobre la renta y complementarios y del IVA, que no sean calificados de riesgo alto en materia tributaria, se les autorice la devolución y/o compensación de los respectivos saldos a favor, así mismo se terminarán por este procedimiento abreviado las solicitudes de devolución y/o compensación que se encuentren en trámite al 19 de junio de 2020.

Se modifica transitoriamente el literal b) del párrafo 5 del artículo 855 del Estatuto Tributario de modo que a partir del 22 de junio y hasta el 31 de diciembre de 2020, las devoluciones automáticas de saldos a favor aplican para los contribuyentes y responsables que solo el 25% de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan factura electrónica, excluyendo del cálculo de este porcentaje los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por este mecanismo de facturación, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos.

- G. Decreto Legislativo 551 del 15 de abril de 2020 – Ampliación del plazo de la **exención del impuesto sobre las ventas -IVA en la importación y en las ventas** en el territorio nacional de bienes e insumos médicos establecida en el Decreto 438 del 19 de marzo de 2020, así como la **inclusión de**

otros bienes indispensables para el tratamiento de dicha emergencia como por ejemplo guantes, mascarillas entre otros.

Se indica que los saldos generados en las declaraciones tributarias de IVA podrán ser imputados en declaraciones de períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución o compensación. Así mismo, deben cumplir con lo preceptuado por el Artículo 485 del ET, para tener derecho a impuestos descontables.

- H. Decreto 560 del 15 de abril de 2020 - **Modifica el régimen de insolvencia (Ley 1116 de 2006) para atender las necesidades de las empresas más afectadas.** Se incluyen aspectos tributarios en los procesos de insolvencia: i) no retención o auto retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta, ii) no anticipo del impuesto de renta de que trata el artículo 807 E.T. por el año gravable 2020, iii) no liquidar renta presuntiva por el año gravable 2020 y vi) reterfuente IVA del 50%.
- I. Decreto Legislativo 568 de 15 de abril de 2020 - Crea el **Impuesto Solidario** que rige del 1 de mayo de 2020 hasta el 31 de julio de 2020, con destinación para inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales. Adicionalmente, crea un aporte solidario voluntario por parte de los servidores públicos y personas naturales vinculados mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública con ingresos inferiores a \$10.000.000.
- J. Decreto Legislativo 530 del 8 de abril de 2020 - **Disminuye la carga impositiva en materia del gravamen a los movimientos financieros – GMF – a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial** cuando los recursos estén destinados exclusivamente a la atención de la población más vulnerable del país, con el propósito de conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como disponer un **tratamiento especial en el IVA para las donaciones** y para los otros actos que impliquen la transferencia del dominio a título gratuito de los bienes corporales muebles necesarios para atender la crisis generada por la pandemia del COVID-19.
- K. Decreto Legislativo 540 del 13 de abril de 2020 - 4 meses de **exención de IVA los servicios de conexión y acceso a voz e Internet móviles cuyo valor no supere 2 Unidades de Valor Tributario.**

L. Decreto Legislativo 570 del 15 de abril de 2020 - Creación de un **apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración** en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las transferencias están exentas del GMF y la dispersión de recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del IVA. La comisión o servicio que se cobre por la dispersión de recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del IVA.

M. Decreto Legislativo 639 del 6 de mayo de 2020 - Crea el **Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF** que representa un subsidio a la nómina para preservar el empleo.

- Son beneficiarios del Programa las personas jurídicas constituidas antes del 10 de enero de 2020 y que demuestren la necesidad del aporte certificando una disminución del 20% o más en sus ingresos.
- Las entidades con un capital de más del 50% de la Nación y/o sus entidades descentralizadas no serán beneficiarias. La UGPP, podrá verificar en el 2021 el cumplimiento de los requisitos, y la DIAN remitirá la información necesaria.
- La cuantía del aporte del PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el 40% del valor del SMLMV. El pago será por los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2020.
- Exención del GMF de los traslados de los dineros correspondientes a los aportes del PAEF, entre cuentas del Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos; y los traslados de los aportes, entre estas entidades y los beneficiarios. Así mismo, la exclusión del impuesto sobre las ventas -IVA sobre la comisión o servicio por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios.
- Se establece la inembargabilidad e inmodificabilidad de los recursos, los cuales deben dirigirse exclusivamente al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario.

El Programa fue modificado por el Decreto Legislativo 677 del 19 de mayo de 2020, incluyendo como beneficiarios a consorcios y uniones temporales, así como a personas naturales que no tengan menos de tres empleados reportados en la PILA para febrero de 2020 y no sean Personas Expuestas Políticamente (PEP).

Finalmente, el Decreto Legislativo 815 del 4 de junio de 2020 es donde se amplía el Programa hasta agosto de 2020, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Se adiciona que en la medida en que el subsidio del -PAEF- está condicionado al pago de la nómina, no están sujetos a retención en la fuente los pagos o abonos en cuenta que hayan realizado o realicen las entidades financieras a los beneficiarios del programa, por concepto del aporte estatal. Lo anterior, sin perjuicio del impuesto sobre la renta a cargo de los beneficiarios del presente Programa derivado de dicho aporte estatal.

N. Decreto 655 del 13 de mayo de 2020 - Las personas jurídicas, que sean catalogadas por ingresos como **micro, pequeñas y medianas empresas** deberán pagar la **segunda cuota del impuesto sobre la renta y complementarios** entre el 9 de noviembre y el 7 de diciembre de 2020 atendiendo a los últimos dígitos del NIT.

O. Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020 - **Exención especial del IVA por los días 19 de junio, 3 y 19 de julio del año 2020** para una categoría de bienes específicos que se enajenen en todo el país; y la exención de impuesto al Consumo en expendio de comidas y bebidas hasta el 31 de diciembre de 2020.

- Los bienes cubiertos con la exención de IVA son: Prendas de vestir y complementos de vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a 20 UVT, electrodomésticos, elementos deportivos y bienes e insumos agropecuarios hasta por 80 UVT, juguetes y juegos por 10 UVT y útiles escolares, acá mismo se define que bienes incluye cada categoría.
- Se determinan los requisitos para la procedencia de la exención entre ellos, venta al detal a persona natural consumidor final de máximo 3 unidades, con factura legal del mismo día pagando por tarjetas u otro medio bancario, la entrega de bienes se hará máximo en 2 semanas. Se establecen los informes, parametrización de sistemas informáticos y controles.
- Se ordena **reducción de tarifa al 0% del impuesto nacional al consumo en expendio de comidas y bebidas** hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Así mismo se establece la **exclusión del Impuestos sobre las ventas IVA sobre el arrendamiento de locales comerciales hasta el 31 de julio**, siempre que cumplan las condiciones allí descritas, como que estuvieran abiertos antes de la emergencia entre otros.

P. Decreto Legislativo 688 del 22 de mayo de 2020 – Fija lineamientos sobre el **procedimiento de acuerdos o facilidades de pago de forma abreviada** ante la DIAN:

- Establece una **reducción de la tasa de interés de mora** establecida en el artículo 635 de Estatuto Tributario, **a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario**.
- Excepcionalmente, podrán liquidar una tasa de interés diario que sea equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, quienes desarrollen las siguientes actividades: empresas de transporte aéreo comercial de pasajeros; hoteles que presten servicios hoteleros; y aquellos contribuyentes que tengan como actividad económica principal 9006 “actividades teatrales”, 9007 “actividades de espectáculos musicales en vivo” y 9008 “otras actividades de espectáculos en vivo”.

Por último, se extiende el plazo para presentar la solicitud de las terminaciones por mutuo acuerdo, conciliaciones contencioso administrativas y favorabilidad tributaria de que tratan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019, para que puedan ser presentadas ante la DIAN y demás autoridades competentes, hasta el día 30 de noviembre de 2020. El acta de la conciliación o terminación deberá suscribirse a más tardar el 31 de diciembre de 2020.

Q. Decreto 743 del 28 de mayo de 2020 - Las **donaciones que se realicen por el año 2020 a las instituciones de educación superior**, entre otras, pertenecientes al régimen tributario especial podrán ser tratadas como egreso procedente hasta el monto de la donación realizada, en todo caso, si se opta por este tratamiento dicha donación no podrá ser tomada como descuento tributario.

R. Decreto 766 del 29 de mayo de 2020 - Autoriza la **disminución del anticipo del impuesto sobre la renta para el ejercicio gravable 2020** a un porcentaje de **0%** para quienes desarrollen **actividades con el transporte aéreo de pasajeros, alojamiento, servicio de comidas y bebidas, agencias de viajes, operadores turísticos, recreativas, artísticas y de entretenimiento, bibliotecas, museos, juegos de azar, apuestas, deportivas, recreativas y de esparcimiento**.

Así mismo, una **disminución del porcentaje a aplicar como anticipo para el año siguiente al 25%** tanto para los grandes contribuyentes, como para los responsables del Impuesto a la renta que no tengan esa calidad y que desarrollen actividades como la extracción de petróleo crudo, gas natural, otras minas y canteras, fabricación de prendas de vestir, calzado, artículos de viajes, fabricación de vehículos automotores y motocicletas, fabricación de joya bisutería, construcción de edificios y obras de ingeniería civil, comercio al por menor de otros enseres domésticos en establecimientos especializados, organización de convenciones y eventos entre otras.

- S. Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 - **Exclusión transitoria del IVA en la adquisición de materias primas químicas para la producción de medicamentos de las partidas arancelarias 29.36, 29.41, 30.01, 30.02, 30.03, 30.04 y 30.06.** Así mismo, **los establecimientos de comercio que realicen actividades de expendio de comidas y bebidas** preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, **para consumo en el lugar**, cuando el Gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o **entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia, están excluidas del IVA**, hasta 31 de diciembre de 2020.

Por último, se establece la **exclusión transitoria del IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo** hasta el 31 de diciembre de 2020 y, a partir a partir del 1 de enero de 2021, solo será aplicable la exclusión para las zonas del régimen aduanero especial del numeral 26 del artículo 476 del Estatuto.

- T. Decreto Legislativo 818 del 4 de junio de 2020 - Tratamiento especial a las actividades culturales, artísticas y de economía naranja. Se establece a partir del 1 de julio de 2020 y hasta el 30 de junio de 2021, en el **4% la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta**, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios de que trata el artículo 392 del Estatuto Tributario, correspondientes a **27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja** del DANE.

Así mismo, hasta el 30 de junio de 2021, los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 de 1997 por el Ministerio de Cultura y las entidades departamentales, municipales y distritales responsables de la cultura, así como aquellos estímulos otorgados por el

Fondo de Desarrollo Cinematográfico de la Ley 814 de 2003, no están sujetos a la retención en la fuente a título de renta, sobre el pago o abono en cuenta.

Los servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas están excluidos del IVA a partir del 1 de julio de 2020 y hasta el 30 de junio de 2021, excluyendo televisión y cine y cumpliendo con los requisitos exigidos por el Decreto.

De otro lado, se podrá declarar y pagar la contribución parafiscal correspondiente a la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia que se realice con corte al 31 de diciembre de 2020 hasta el 30 de marzo de 2021. Los agentes de retención de la contribución parafiscal cultural, en los términos del artículo 9 de la Ley 1493 de 2011 y el artículo 2.9.2.2.1 del Decreto 1080 de 2015, no están obligados a practicar la retención de la contribución parafiscal cultural por la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia realizada hasta el 31 de diciembre de 2020, pero deben informar al Ministerio de Cultura sobre las boletas vendidas y los derechos de asistencia entregados y cumplir otras obligaciones establecidas.

U. En lo que respecta a **la expedición de actos administrativos por la DIAN** se resalta que se proferieron resoluciones que flexibilizaron los requisitos procedimentales y operativos que permitieron continuar con la prestación de los servicios públicos esenciales de la DIAN, se resaltan las Resoluciones 0022, 0030, 0031, 0036, 0041, 0050 y 0055 de 2020 en relación con la suspensión y levantamiento de términos, las Resoluciones que modificaron plazos tributarios (por ej. Resoluciones 0027, 0042, 0046, 0053 y 0054 de 2020), así como la Resolución 0040 que flexibilizó transitoriamente algunas disposiciones para la obtención del Registro Único Tributario –RUT de los inversionistas extranjeros sin domicilio en Colombia y de los prestadores de servicios desde el exterior responsables del IVA obligados a cumplir deberes formales ante la DIAN y la Resolución 0049 que flexibilizó transitoriamente algunas disposiciones para acceder al régimen de Compañías Holding Colombianas – CHC.