

# Memorias 2016-2017

## Colombia Repunta

Ministerio de Hacienda y  
Crédito Público



**Mauricio Cárdenas**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
Juan Manuel Santos Calderón

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
Mauricio Cárdenas Santamaría

VICEMINISTRA(O) GENERAL  
María Ximena Cadena Ordóñez/  
Dimitri Zaninovich Victoria

VICEMINISTRO TÉCNICO  
Andrés Escobar Arango

SECRETARIA GENERAL  
Claudia Isabel González Sánchez/  
Silvia Lucía Reyes Acevedo

DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO  
PÚBLICO NACIONAL  
Fernando Jiménez Rodríguez

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

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA  
MACROECONÓMICA  
Andrés Mauricio Velasco Martínez

DIRECTORA GENERAL DE APOYO FISCAL  
Ana Lucía Villa Arcila

DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN  
ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
Andrés Felipe Uribe Medina

DIRECTOR GENERAL DE PARTICIPACIONES  
ESTATALES  
Camilo Barco Muñoz

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Lina Quiroga Vergara

UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y  
ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF)  
David Marcell Salamanca Rojas  
Director

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES (DIAN)  
Santiago Rojas Arroyo  
Director

FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)  
Clemente del Valle Borrás  
Presidente

FONDO ADAPTACIÓN  
Iván Mustafá Durán  
Gerente General

ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO  
DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR  
(COLJUEGOS)  
Juan B. Pérez Hidalgo  
Presidente

#### **Edición y redacción**

María Ximena Cadena Ordóñez  
Edith Yasmin Varela Ramirez  
Viceministerio General-Ministerio de Hacienda y  
Crédito Público

Cristina Arango Olaya  
Despacho del Ministro

Mónica Lorena Ortiz Medina  
Steven Zapata Álvarez  
Dirección General de Política Macroeconómica

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

#### **Diseño de portada**

Felipe Florez Murillo  
Julio de 2017  
©Ministerio de Hacienda y Crédito Público

# Tabla de Contenido

|                                                                                                                                                                                                 |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Introducción.....                                                                                                                                                                               | 15         |
| <b>1 LEYES SANCIONADAS DE INICIATIVA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO .....</b>                                                                                                     | <b>22</b>  |
| 1.1 Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural.....                                                                                                                                       | 22         |
| 1.2 Ley 1816 de 2016, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares ..... | 29         |
| <b>2 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA .....</b>                                                                                                                                     | <b>37</b>  |
| 2.1 Visión de largo plazo .....                                                                                                                                                                 | 37         |
| 2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                                                                                                             | 39         |
| 2.3 Análisis de las implicaciones fiscales del Acuerdo Final de Paz y sus fuentes de financiamiento .....                                                                                       | 56         |
| 2.4 Retos y desafíos.....                                                                                                                                                                       | 58         |
| <b>3 DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL .....</b>                                                                                                                           | <b>62</b>  |
| 3.1 Visión de largo plazo .....                                                                                                                                                                 | 62         |
| 3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                                                                                                             | 62         |
| 3.3 Retos y desafíos.....                                                                                                                                                                       | 102        |
| <b>4 DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIONES ESTATALES .....</b>                                                                                                                                   | <b>104</b> |
| 4.1 Introducción actividades DGPE .....                                                                                                                                                         | 104        |
| 4.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia - Empresas Estatales .....                                                                                                                        | 106        |
| 4.3 Tareas realizadas y logros-Sistemas de Transporte Masivo.....                                                                                                                               | 115        |
| 4.4 Retos y desafíos.....                                                                                                                                                                       | 120        |
| <b>5 DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....</b>                                                                                                                 | <b>122</b> |
| 5.1 Visión de largo plazo .....                                                                                                                                                                 | 122        |
| 5.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                                                                                                             | 123        |
| 5.3 Retos y desafíos.....                                                                                                                                                                       | 142        |
| <b>6 DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL.....</b>                                                                                                                                 | <b>144</b> |
| 6.1 Visión de largo plazo .....                                                                                                                                                                 | 144        |
| 6.2 Tareas realizadas y logros.....                                                                                                                                                             | 144        |
| 6.3 Retos y desafíos.....                                                                                                                                                                       | 177        |
| <b>7 DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL.....</b>                                                                                                                                                 | <b>180</b> |
| 7.1 Visión de largo plazo .....                                                                                                                                                                 | 180        |

|           |                                                                                                   |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.2       | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 180        |
| 7.3       | Retos y desafíos.....                                                                             | 205        |
| <b>8</b>  | <b>SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS .....</b>                                                          | <b>207</b> |
| 8.1       | Visión de largo plazo .....                                                                       | 207        |
| 8.2       | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 208        |
| 8.3       | Retos y desafíos.....                                                                             | 227        |
| <b>9.</b> | <b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES .....</b>                                          | <b>230</b> |
| 9.1       | Visión de largo plazo .....                                                                       | 230        |
| 9.2       | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 232        |
| 9.3       | Retos y desafíos.....                                                                             | 259        |
| <b>10</b> | <b>COLJUEGOS: ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS<br/>JUEGOS DE AZAR Y SUERTE.....</b> | <b>263</b> |
| 10.1      | Visión de largo plazo .....                                                                       | 263        |
| 10.2      | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 263        |
| 10.3      | Retos y desafíos.....                                                                             | 280        |
| <b>11</b> | <b>UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS SOBRE REGULACIÓN<br/>FINANCIERA .....</b>            | <b>282</b> |
| 11.1      | Visión a largo plazo.....                                                                         | 282        |
| 11.2      | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 283        |
| 11.3      | Retos y Desafíos .....                                                                            | 295        |
| <b>12</b> | <b>FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL.....</b>                                                     | <b>297</b> |
| 12.1      | Visión de largo plazo .....                                                                       | 297        |
| 12.2      | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 298        |
| 12.3      | Retos y desafíos.....                                                                             | 306        |
| <b>13</b> | <b>FONDO DE ADAPTACIÓN .....</b>                                                                  | <b>308</b> |
| 13.1      | Visión de largo plazo .....                                                                       | 308        |
| 13.2      | Tareas realizadas y logros de la vigencia .....                                                   | 310        |
| 13.3      | Retos y desafíos.....                                                                             | 323        |

# Índice de Gráficos

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 2.1 Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años .....                               | 38  |
| Gráfico 2.2 Choque Fiscal y su ajuste 2013-2016 .....                                                                                   | 40  |
| Gráfico 2.3 Crecimiento económico Mundial (Variación anual, %). ....                                                                    | 41  |
| Gráfico 2.4 Contribución de Colombia Repunta al crecimiento de 2017 (puntos porcentuales) .                                             | 43  |
| Gráfico 2.5 Crecimiento de las exportaciones, la producción y el empleo en sectores industriales (acumulado enero-diciembre 2016) ..... | 43  |
| Gráfico 2.6 Balance Primario del SPNF (% del PIB) .....                                                                                 | 48  |
| Gráfico 2.7 Deuda del SPNF (% del PIB) .....                                                                                            | 49  |
| Gráfico 2.8 Deuda del GNC (% del PIB) .....                                                                                             | 49  |
| Gráfico 2.9 Deuda Externa Bruta del GNC (% del PIB) .....                                                                               | 50  |
| Gráfico 2.10 Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB) .....                                                                               | 51  |
| Gráfico 2.11 Precio Spot Diario del Petróleo Brent (USD/BL) .....                                                                       | 54  |
| Gráfico 2.12 Balance Total y Estructural GNC 2014-2027 .....                                                                            | 58  |
| Gráfico 2.13 Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB) .....                                                                                 | 59  |
| Gráfico 2.14 Gastos GNC 2005 - 2028 (% del PIB) .....                                                                                   | 60  |
| Gráfico 2.15 Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB) .....                                                                               | 61  |
| Gráfico 3.1 Demanda por subastas de TES .....                                                                                           | 64  |
| Gráfico 3.2 Tasas de negociación TES .....                                                                                              | 65  |
| Gráfico 3.3 Fondos de Inversión Extranjera .....                                                                                        | 66  |
| Gráfico 3.4 TES de corto plazo-Nominal Emitido .....                                                                                    | 66  |
| Gráfico 3.5 Operaciones de manejo de deuda interna .....                                                                                | 67  |
| Gráfico 3.6 Evolución saldo cuentas inactivas .....                                                                                     | 71  |
| Gráfico 3.7 Negociaciones de TES mercado secundario- Participación por sistema .....                                                    | 73  |
| Gráfico 3.8 Volúmenes de negociación en los diferentes sistemas transaccionales .....                                                   | 73  |
| Gráfico 3.9 Comportamiento del precio del petróleo .....                                                                                | 75  |
| Gráfico 3.10 Bonos de Referencia en Dólares y Diferencial Sobre Tesoros .....                                                           | 76  |
| Gráfico 3.11 Tasa de colocación .....                                                                                                   | 77  |
| Gráfico 3.12 Montos totales contratados por prestatario .....                                                                           | 80  |
| Gráfico 3.13 Montos totales contratados por moneda .....                                                                                | 82  |
| Gráfico 3.14 Créditos contratados por la Nación discriminados por prestamista .....                                                     | 83  |
| Gráfico 3.15 Desembolsos efectivos de la Nación discriminados por tipo de crédito .....                                                 | 83  |
| Gráfico 3.16 Desembolsos efectivos de la Nación discriminados por tipo de crédito .....                                                 | 85  |
| Gráfico 3.17 Saldo Entidades SCUN 2016-2017 .....                                                                                       | 94  |
| Gráfico 3.18 Disponibilidad de Recursos en Pesos 2016 .....                                                                             | 96  |
| Gráfico 3.19 Disponibilidad de Recursos 2016-2017 .....                                                                                 | 97  |
| Gráfico 3.20 Perfil de Vigencias Futuras Pamplona-Cúcuta .....                                                                          | 98  |
| Gráfico 4.1 Patrimonio de Empresas por sector y tipo de participación .....                                                             | 105 |
| Gráfico 4.2 Sistemas de Transporte Masivo en Colombia .....                                                                             | 106 |
| Gráfico 4.3 Dividendos totales comparativos empresas MHCP decretados en 2016 y 2017 ...                                                 | 109 |

|                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 4.4 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en millones de pesos constantes de 2016, con corte a junio de 2017 .....    | 116 |
| Gráfico 4.5 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en millones de pesos constantes de 2016, con corte a junio de 2017 ..... | 117 |
| Gráfico 5.1 Recursos del PGN, del SGP y Compensación por Regalías destinados a complementar la financiación del régimen subsidiado .....                                 | 125 |
| Gráfico 5.2 Cotizaciones y CREE en el régimen contributivo .....                                                                                                         | 126 |
| Gráfico 5.3 Unidad de Pago por Capitación. Valor promedio UPC Real Reconocida- 2011 – 2017 .....                                                                         | 127 |
| Gráfico 5.4 Número de rentas vitalicias 1996-2016 .....                                                                                                                  | 134 |
| Gráfico 5.5 Emisión Rentas Vitalicias por Vejez .....                                                                                                                    | 134 |
| Gráfico 5.6 Emisión de Rentas Vitalicias por Invalidez y Sobrevivencia .....                                                                                             | 135 |
| Gráfico 5.7 Cálculos actuariales de pasivos pensionales generados 2015 – 2016 .....                                                                                      | 136 |
| Gráfico 5.8 Bases de datos procesadas 2014 – 2016 .....                                                                                                                  | 137 |
| Gráfico 5.9 Bases de datos procesadas 2014 – 2016 .....                                                                                                                  | 138 |
| Gráfico 6.1 Presupuesto para la Política de Víctimas 2002-2017 .....                                                                                                     | 162 |
| Gráfico 6.2 Presupuesto de Víctimas 2002-2017.....                                                                                                                       | 162 |
| Gráfico 6.3 Presupuesto per-cápita de la política de víctimas 2002-2017.....                                                                                             | 163 |
| Gráfico 6.4 Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2017 ...                                                                             | 164 |
| Gráfico 6.5 Niveles de Intervención Pública a partir de las Misiones del Estado .....                                                                                    | 167 |
| Gráfico 6.6 Página de inicio del Portal.....                                                                                                                             | 173 |
| Gráfico 6.7 Mapas interactivos del SGP por departamento o municipio .....                                                                                                | 175 |
| Gráfico 6.8 Reporte estándar SGR.....                                                                                                                                    | 176 |
| Gráfico 7.1 Balance Fiscal Administraciones Centrales Territoriales .....                                                                                                | 182 |
| Gráfico 7.2 Resultados Fiscales y Endeudamiento Neto, Gobernaciones 2016 .....                                                                                           | 187 |
| Gráfico 7.3 Disponibilidades Netas Gobernaciones 2016.....                                                                                                               | 188 |
| Gráfico 7.4 Estimación Balance Presupuestal del SGR Bienio 2015 - 2016 Gobernaciones, Diciembre 31 de 2016 .....                                                         | 189 |
| Gráfico 7.5 Resultados Fiscales y Endeudamiento Neto, Alcaldías Capitales 2016 .....                                                                                     | 190 |
| Gráfico 7.6 Disponibilidades Netas Alcaldías Capitales 2016.....                                                                                                         | 190 |
| Gráfico 7.7 Estimación Balance Presupuestal del SGR Bienio 2015 – 2016 Alcaldías Capitales Diciembre 31 de 2016 .....                                                    | 191 |
| Gráfico 7.8 Recursos Complementarios del SGP Asignados para Educación.....                                                                                               | 198 |
| Gráfico 8.1 Aprobación por sector inversión con la participación del MHCP .....                                                                                          | 223 |
| Gráfico 8.2 Saldo acumulado en el FAE.....                                                                                                                               | 225 |
| Gráfico 9.1 Recaudo julio 2015–mayo 2016 vs. julio 2016- mayo 2017.....                                                                                                  | 233 |
| Gráfico 9.2 Recibidos y fallados Jul 2016-Abr 2017 .....                                                                                                                 | 257 |
| Gráfico 9.3 Fallados entre julio 2016-abril 2017 .....                                                                                                                   | 257 |
| Gráfico 10.1 Recaudo histórico derechos de explotación .....                                                                                                             | 264 |
| Gráfico 10.2 Derechos de explotación enero a abril 2016 - 2017 .....                                                                                                     | 264 |
| Gráfico 10.3 Derechos de explotación juegos novedosos 2010-2016.....                                                                                                     | 266 |
| Gráfico 10.4 Derechos de explotación de Juegos novedosos enero a abril 2016 – 2017 .....                                                                                 | 267 |
| Gráfico 10.5 Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso 2016.....                                                                                            | 267 |
| Gráfico 10.6 Históricos derechos de explotación juegos localizados .....                                                                                                 | 268 |

|                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 10.7 Derechos de explotación juegos localizados (enero a abril, 2016- 2017) ..... | 269 |
| Gráfico 10.8 Derechos de explotación juegos promocionales .....                           | 269 |
| Gráfico 10.9 Derechos de Explotación juegos promocionales (enero-abril 2016-2017) .....   | 270 |
| Gráfico 10.10 Transferencias a la salud 2016 por región.....                              | 271 |
| Gráfico 10.11 Comportamiento histórico Transferencias al sector salud, Coljuegos.....     | 271 |
| Gráfico 10.12 Transferencias a la salud (enero-abril 2016-2017) .....                     | 272 |
| Gráfico 10.13 Evolución de los derechos de explotación apuestas permanentes o Chance .... | 274 |
| Gráfico 10.14 Derechos de explotación Apuestas Permanentes (enero a abril 2016- 2017) ... | 274 |
| Gráfico 10.15 Evolución de los Derechos de Explotación de las loterías.....               | 275 |
| Gráfico 10.16 Derechos de explotación Loterías (enero a abril 2016- 2017) .....           | 275 |
| Gráfico 12.1 Estimación % Desembolsos sobre Deuda Total .....                             | 300 |

# Índice de Cuadros

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro 2.1 Proyección del PIB para 2017 por componentes de demanda.....                                                                       | 44  |
| Cuadro 2.2 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015).....                                                                           | 46  |
| Cuadro 2.3 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015).....                                                                           | 52  |
| Cuadro 2.4 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero .....                                                                              | 53  |
| Cuadro 2.5 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central .....                                                                                 | 56  |
| Cuadro 3.1 Colocaciones de TES .....                                                                                                          | 64  |
| Cuadro 3.2 Indicadores de Perfil TES .....                                                                                                    | 68  |
| Cuadro 3.3 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2016 .....                                                                                   | 69  |
| Cuadro 3.4 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2017 .....                                                                                   | 69  |
| Cuadro 3.5 Operaciones Cuentas Inactivas 2016-2017.....                                                                                       | 70  |
| Cuadro 3.6 Operaciones Cuentas Inactivas 2016-2017.....                                                                                       | 72  |
| Cuadro 3.7 Calificación de la Republica de Colombia .....                                                                                     | 78  |
| Cuadro 3.8 Ejecución de recursos para atender compromisos con los Organismos Financieros Internacionales de los que Colombia es miembro ..... | 86  |
| Cuadro 3.9 Saldo Acumulado a diciembre de 2016 Fondo de Contingencias.....                                                                    | 92  |
| Cuadro 3.10 Cierre 2016 Subdirección de Tesorería.....                                                                                        | 96  |
| Cuadro 3.11 Autorizaciones de Endeudamiento julio 2016 – marzo 2017 .....                                                                     | 100 |
| Cuadro 3.12 Saldo Créditos Garantizados (A 31 de marzo de 2017) .....                                                                         | 101 |
| Cuadro 3.13 Principales Deudores de la Nación .....                                                                                           | 102 |
| Cuadro 4.1 Resultados individuales comparativos empresas con participación mayoritaria de la Nación.....                                      | 108 |
| Cuadro 4.2 Dividendos individuales decretados en el año 2017.....                                                                             | 108 |
| Cuadro 5.1 Pasivo del Sector Salud .....                                                                                                      | 139 |
| Cuadro 5.2 Entidades Hospitalarias .....                                                                                                      | 139 |
| Cuadro 5.3 Pasivo del Sector Educación .....                                                                                                  | 140 |
| Cuadro 6.1 Presupuesto de gastos inicial 2016.....                                                                                            | 148 |
| Cuadro 6.2 Modificaciones presupuestales 2016 .....                                                                                           | 149 |
| Cuadro 6.3 Presupuesto de gastos definitivo 2016.....                                                                                         | 149 |
| Cuadro 6.4 Ejecución de presupuesto de gastos 2016.....                                                                                       | 150 |
| Cuadro 6.5 Presupuesto de gastos inicial 2017.....                                                                                            | 151 |
| Cuadro 6.6 Presupuesto de gastos vigente 2017 .....                                                                                           | 152 |
| Cuadro 6.7 Ejecución vigencia fiscal 2017-Primer cuatrimestre .....                                                                           | 153 |
| Cuadro 6.8 Presupuesto de gastos 2017 con Proyecto Ley de Modificaciones .....                                                                | 155 |
| Cuadro 6.9 Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2017-2018.....                                                                 | 159 |
| Cuadro 6.10 Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2017-2018.....                                                                | 160 |
| Cuadro 6.11 Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2017 .....                                                  | 164 |
| Cuadro 6.12 Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2016.....                                                                               | 165 |
| Cuadro 6.13 Misiones del Estado colombiano .....                                                                                              | 169 |
| Cuadro 7.1 Estimación Resultado Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales .....                                                              | 183 |
| Cuadro 7.2 Estimación Balance Presupuestal del Sistema General de Regalías .....                                                              | 183 |

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro 7.3 Disponibilidades Netas .....                                                               | 184 |
| Cuadro 7.4 Estimación Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales 2015-2016.....               | 185 |
| Cuadro 7.5 Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales.....                              | 186 |
| Cuadro 7.6 Acciones de Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial Adelantadas por el MHCP ..... | 193 |
| Cuadro 7.7 Giros por sobretasa al ACPM a los Departamentos 2016 .....                                 | 202 |
| Cuadro 7.8 Galones de Combustible vendidos en los departamentos.....                                  | 204 |
| Cuadro 8.1 Acuerdos de la Comisión Rectora expedidos entre julio de 2016 y junio de 2017 .            | 209 |
| Cuadro 8.2 Plan de Recursos del Sistema General de Regalías 2017-2026 .....                           | 215 |
| Cuadro 8.3 Presupuesto de Ingresos del SGR 2017-2018 .....                                            | 216 |
| Cuadro 8.4 Presupuesto de Gastos del SGR 2017-2018 .....                                              | 217 |
| Cuadro 8.5 Ajustes al presupuesto vigente 2017-2018, según cierre presupuestal a 2016 .....           | 218 |
| Cuadro 8.6 Giro de recursos Vigencia 2015-2016 .....                                                  | 219 |
| Cuadro 8.7 Giro de recursos vigencia 2017-2018.....                                                   | 220 |
| Cuadro 8.8 Talleres de Socialización Modelos de giro de recursos SGR .....                            | 221 |
| Cuadro 8.9 Proyectos aprobados por región en los OCAD con participación del MHCP .....                | 223 |
| Cuadro 8.10 Saldos por partícipe a abril de 2017.....                                                 | 225 |
| Cuadro 9.1 Seguimiento a Metas del Gobierno DIAN-SINERGIA.....                                        | 232 |
| Cuadro 9.2 Recaudo bruto por tipo de Impuesto. Julio 15 – mayo 16 / Julio 16-mayo-17.....             | 235 |
| Cuadro 9.3 Recuperación de Cartera de la DIAN .....                                                   | 238 |
| Cuadro 9.4 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera .....                                           | 241 |
| Cuadro 9.5 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera .....                                           | 242 |
| Cuadro 9.6 Aprehensiones totales DIAN .....                                                           | 242 |
| Cuadro 9.7 Aprehensiones por Sector Económico 2016-2017 .....                                         | 243 |
| Cuadro 9.8 Programas y Acciones de Control-Fiscalización Internacional .....                          | 245 |
| Cuadro 9.9 Casos recibidos y fallos 2016-2017.....                                                    | 256 |
| Cuadro 10.1 Variación de los Derechos de Explotación (2015-2016) .....                                | 266 |
| Cuadro 10.2 Variación de las transferencias por derechos de explotación (2015-2016).....              | 270 |
| Cuadro 10.3 Elementos Retirados en Operativos de Control a las operaciones Ilegales.....              | 277 |
| Cuadro 11.1 Plan de Accion Subcomisión Fintech .....                                                  | 286 |
| Cuadro 12.1 Operaciones de crédito aprobadas por la Junta Directiva .....                             | 301 |

# Abreviaturas y siglas usadas en el documento

| Abreviatura/Sigla | Significado                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------------------|
| ACDV              | Apuestas en Carreras y Deportes Virtuales                    |
| ADF               | Agencia Francesa de Desarrollo                               |
| AFP               | Administradoras de fondos de pensiones                       |
| ANDJE             | Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado              |
| ANH               | Agencia Nacional de Hidrocarburos                            |
| ANH               | Agencia Nacional de Hidrocarburos                            |
| ANI               | Agencia Nacional de Infraestructura                          |
| ANM               | Agencia Nacional Minera                                      |
| APP               | Asociaciones Público Privadas                                |
| BCE               | Banco Central Europeo                                        |
| BCIE              | Banco Centroamericano de Integración Económica               |
| BDC               | Banco de Desarrollo del Caribe                               |
| BEI               | Banco Europeo de Inversiones                                 |
| BID               | Banco Interamericano de Desarrollo                           |
| BIRF              | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento              |
| BVC               | Bolsa de Valores de Colombia                                 |
| CAAP              | Comité de Aprovechamiento de Activos Públicos                |
| CAF               | Corporación Andina de Fomento                                |
| CAN               | Comunidad Andina                                             |
| CDB               | Banco de Desarrollo de China                                 |
| CETIL             | Certificado Electrónico de Tiempos Laborados                 |
| CFA               | Comité de Asuntos Fiscales                                   |
| CGN               | Contaduría General de la Nación                              |
| CIDP              | Centro de Innovación Pública Digital                         |
| CIEFP             | Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas |
| CII               | Corporación Interamericana de Inversiones                    |
| CISA              | Central de Inversiones                                       |
| CNJSA             | Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar                  |
| CONPES            | Consejo Nacional de Política Económica y Social              |
| COP               | Pesos colombianos                                            |
| CRCC              | Cámara de Riesgo Central de Contraparte                      |
| CREE              | Impuesto sobre la renta para la equidad                      |
| DAF               | Dirección de Apoyo Fiscal                                    |
| DANE              | Departamento Administrativo Nacional de Estadística          |

|                 |                                                                       |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <b>DGCPTN</b>   | Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional                |
| <b>DGCPTN</b>   | Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional                |
| <b>DGPE</b>     | Dirección General de Participaciones estatales                        |
| <b>DGPM</b>     | Dirección General de Política Macroeconómica                          |
| <b>DGPPN</b>    | Dirección General de Presupuesto Público Nacional                     |
| <b>DGPPN</b>    | Dirección General de Presupuesto Público Nacional                     |
| <b>DGRESS</b>   | Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social      |
| <b>DIAN</b>     | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales                           |
| <b>DNP</b>      | Departamento Nacional de Planeación                                   |
| <b>DNP</b>      | Departamento Nacional de Planeación                                   |
| <b>EAS</b>      | Empresas Administradoras de Servicios                                 |
| <b>EC</b>       | Establecimientos de Crédito                                           |
| <b>ECAT</b>     | Subcuenta de Seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito |
| <b>EDS</b>      | Entidades Descentralizadas Subnacionales                              |
| <b>EGDMP</b>    | Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo de la Nación       |
| <b>EMCALI</b>   | Empresas Municipales de Cali                                          |
| <b>EMCM</b>     | Encuesta Nacional de Comercio al por menor                            |
| <b>EPM</b>      | Empresas Públicas de Medellín                                         |
| <b>EPS</b>      | Entidad Prestadora de Salud                                           |
| <b>ESAL</b>     | Entidades sin ánimo de lucro                                          |
| <b>ESE</b>      | Empresas Sociales del Estado                                          |
| <b>ET</b>       | Entidades territoriales                                               |
| <b>ETB</b>      | Empresa de Telefonía de Bogotá                                        |
| <b>FAE</b>      | Fondo de Ahorro y Estabilización                                      |
| <b>FAEP</b>     | Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera                            |
| <b>FCEE</b>     | Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales                     |
| <b>FCP</b>      | Fondos de Capital Privado                                             |
| <b>FDN</b>      | Financiera de Desarrollo Nacional                                     |
| <b>FDN</b>      | Financiera de Desarrollo Nacional                                     |
| <b>FDR</b>      | Fondo de Desarrollo Regional                                          |
| <b>FED</b>      | Reserva Federal                                                       |
| <b>FED</b>      | Reserva Federal                                                       |
| <b>FEPC</b>     | Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles                |
| <b>FGPMP</b>    | Fondo de Garantía de Pensión Mínima Privada                           |
| <b>FIDA</b>     | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola                            |
| <b>FINDETER</b> | Financiera de Desarrollo Territorial                                  |
| <b>FMI</b>      | Fondo Monetario Internacional                                         |
| <b>FNC</b>      | Fondo Nacional del Café                                               |
| <b>FNR</b>      | Fondo Nacional de Regalías                                            |
| <b>FOFI</b>     | Fondo de Organismos Financieros Internacionales                       |
| <b>FOMAG</b>    | Fondo del Magisterio                                                  |
| <b>FOMC</b>     | Comité Federal de Mercado Abierto                                     |

|                |                                                                              |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FONDES</b>  | Fondo Nacional para el Desarrollo                                            |
| <b>FONPET</b>  | Fondo Nacional de Pensiones Territoriales                                    |
| <b>FONPET</b>  | Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales                   |
| <b>FOPEP</b>   | Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional                               |
| <b>FOSYGA</b>  | Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud                                     |
| <b>FPO</b>     | Fondo de Pensiones Obligatorias                                              |
| <b>FPO</b>     | Fondos de Pensiones Obligatorias                                             |
| <b>FPV</b>     | Fondos de Pensiones Voluntarias                                              |
| <b>FSP</b>     | Fondo de Solidaridad Pensional                                               |
| <b>FSRI</b>    | Fondos de Solidaridad y Redistribución de los Ingresos                       |
| <b>GBI</b>     | Government Bond Index                                                        |
| <b>GBM</b>     | Grupo Banco Mundial                                                          |
| <b>GMF</b>     | Gravamen a los Movimientos Financieros                                       |
| <b>GNC</b>     | Gobierno Nacional Central                                                    |
| <b>IC</b>      | Indicador de Calidad                                                         |
| <b>ICA</b>     | Impuesto de Industria y Comercio                                             |
| <b>ICBF</b>    | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar                                   |
| <b>ICC</b>     | Índice de confianza al consumidor                                            |
| <b>ICETEX</b>  | Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior |
| <b>ICIJ</b>    | Consortio Internacional de Periodistas Investigativos                        |
| <b>IED</b>     | Inversión Extranjera directa                                                 |
| <b>IEP</b>     | Inversión Extranjera de Portafolio                                           |
| <b>IFNB</b>    | Instituciones Financieras No Bancarias                                       |
| <b>INCODER</b> | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural                                     |
| <b>INVIAS</b>  | Instituto Nacional de Vías                                                   |
| <b>IPC</b>     | Índice de precios al consumidor                                              |
| <b>JICA</b>    | Agencia Japonesa de Cooperación                                              |
| <b>JSA</b>     | Juegos de suerte y azar                                                      |
| <b>KFW</b>     | Banco de Desarrollo de Alemania                                              |
| <b>LACI</b>    | Latin America Currency Index                                                 |
| <b>LCR</b>     | Coeficiente de cobertura de liquidez                                         |
| <b>MBPD</b>    | Millones de barriles por día                                                 |
| <b>MEC</b>     | Mercado Electrónico Colombiano                                               |
| <b>MET</b>     | Máquinas traga monedas                                                       |
| <b>MFMP</b>    | Marco Fiscal de Mediano Plazo                                                |
| <b>MGMP</b>    | Marco de Gasto de Mediano Plazo                                              |
| <b>MHCP</b>    | Ministerio de Hacienda y Crédito Público                                     |
| <b>mm</b>      | Miles de millones                                                            |
| <b>NAF</b>     | Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal                                           |
| <b>NICSP</b>   | Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público                    |
| <b>NIIF</b>    | Normas Internacionales de Información Financiera                             |
| <b>OCAD</b>    | Órganos Colegiados de Administración y Decisión                              |

|                |                                                                                 |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OCDE</b>    | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico                         |
| <b>OCDE</b>    | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                      |
| <b>OCDE</b>    | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                      |
| <b>OMA</b>     | Organización Mundial de Aduanas                                                 |
| <b>OMC</b>     | Organización Mundial del Comercio                                               |
| <b>PAE</b>     | Patrimonio Autónomo de Ecopetrol                                                |
| <b>PAP</b>     | Patrimonio Autónomo de Telecom                                                  |
| <b>pb</b>      | Puntos Básicos                                                                  |
| <b>PCM</b>     | Programa de Creadores de Mercado                                                |
| <b>PCP</b>     | Plan de Cuentas del Presupuesto                                                 |
| <b>PCTF</b>    | Portal Central de Transparencia Fiscal                                          |
| <b>PDET</b>    | Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial                                 |
| <b>PEMP</b>    | Plan Especial de Manejo y Protección                                            |
| <b>PGN</b>     | Presupuesto General de la Nación                                                |
| <b>PIPE</b>    | Plan de impulso a la productividad y al empleo                                  |
| <b>PMTI</b>    | Plan Maestro de Transporte Intermodal                                           |
| <b>POMCAS</b>  | Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas                          |
| <b>pp</b>      | puntos porcentuales                                                             |
| <b>PRAP</b>    | Programa para la Renovación y Modernización de la Administración Pública        |
| <b>PSFF</b>    | Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales de Estado |
| <b>PTE</b>     | Portal de Transparencia Económica                                               |
| <b>QE</b>      | Quantitative Easing                                                             |
| <b>QE3</b>     | Quantitative Easing fase 3                                                      |
| <b>RAIS</b>    | Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad                                    |
| <b>REFICAR</b> | Refinería de Cartagena                                                          |
| <b>RUPGJ</b>   | Registro Único de Procesos en Gestión Jurídica                                  |
| <b>RUT</b>     | Registro Único Tributario                                                       |
| <b>RUV</b>     | Registro Único de Víctimas                                                      |
| <b>SAI</b>     | Sociedades Administradoras de Inversión                                         |
| <b>SCB</b>     | Sociedades Comisionistas de Bolsa                                               |
| <b>SCN</b>     | Sistema de Cuentas Nacionales                                                   |
| <b>SCUN</b>    | Sistema de Cuenta Única Nacional                                                |
| <b>SEN</b>     | Sistema Electrónico de Negociación                                              |
| <b>SEN</b>     | Sistema Estadístico Nacional                                                    |
| <b>SENA</b>    | Servicio Nacional de Aprendizaje                                                |
| <b>SGP</b>     | Sistema General de Participaciones                                              |
| <b>SGR</b>     | Sistema General de Regalías                                                     |
| <b>SGR</b>     | Sistema General de Regalías                                                     |
| <b>SGR</b>     | Sistema General de Regalías                                                     |
| <b>SIGFP</b>   | Sistema de Información para la Gestión Financiera Pública                       |
| <b>SIGME</b>   | Sistema de Gestión y Monitoreo de Empresas                                      |
| <b>SIIF</b>    | Sistema Integrado de Información Financiera                                     |
| <b>SINGE</b>   | Sistema Integrado de Gestión                                                    |

|                |                                                                                                    |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SIPLAFT</b> | Sistema Integral de Prevención y Control del Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo |
| <b>SPM</b>     | Saldo de Pensión Mínima                                                                            |
| <b>SIREC</b>   | Sistema de Información y Reporte de Cuerpos Colegiados                                             |
| <b>SISCOP</b>  | Sistema de Subasta electrónica de rentas vitalicias                                                |
| <b>SMSCE</b>   | Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación                                            |
| <b>SNARIV</b>  | Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas                                  |
| <b>SPC</b>     | Sector Público Consolidado                                                                         |
| <b>SPF</b>     | Sector Público Financiero                                                                          |
| <b>SPGR</b>    | Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías                                                          |
| <b>SPM</b>     | Saldo de Pensión Mínima                                                                            |
| <b>SPNF</b>    | Sector Público No Financiero                                                                       |
| <b>SPNM</b>    | Sector Público No Modelado                                                                         |
| <b>TIDIS</b>   | Títulos de Devolución de Impuestos                                                                 |
| <b>TRM</b>     | Tasa representativa del mercado                                                                    |
| <b>UGPP</b>    | Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales                                                      |
| <b>UGPP</b>    | Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales                                                         |
| <b>UIAF</b>    | Unidad de Información y Análisis Financiero                                                        |
| <b>UPC</b>     | Unidad de Pago por Capacitación                                                                    |
| <b>UPME</b>    | Unidad de planeación minero-energética                                                             |
| <b>URF</b>     | Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera                                 |
| <b>URF</b>     | Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera                                 |
| <b>USD</b>     | Dólares americanos                                                                                 |
| <b>VF</b>      | Vigencias Futuras                                                                                  |
| <b>WEF</b>     | Foro Económico Mundial                                                                             |
| <b>WEO</b>     | World Economic Outlook                                                                             |
| <b>WF</b>      | Cumplimiento Tributario                                                                            |

# Introducción

El documento Memorias de Hacienda presenta al Honorable Congreso de la República la gestión que se ha realizado desde el sector hacienda para fortalecer la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas. Es así como el informe comienza describiendo las principales iniciativas lideradas por el sector, después se detalla el contexto macroeconómico, luego se presenta la gestión de las dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, después se muestran los avances de las entidades relacionadas con el fortalecimiento a los ingresos, de la regulación del sistema financiero y finalmente de las relacionadas con la ejecución de proyectos estratégicos. En cada uno de los capítulos se incluye la visión de largo plazo, los logros obtenidos durante el último año y los retos y desafíos que enfrenta.

## **Importantes reformas aprobadas en el último año**

Durante el periodo 2016-2017 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público promovió ante el Congreso de la República la expedición de dos sistemas normativos fundamentales para la promoción de la competitividad y para el fortalecimiento de las finanzas públicas. Es así como se sancionaron la Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016) y la Ley 1816 de 2016 que fijó el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y modificó el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

En el primer capítulo de las Memorias de Hacienda se explican de manera detallada cada una de las iniciativas y su impacto sobre las finanzas públicas. La Reforma Tributaria Estructural modernizó el sistema tributario al revisar la estructura de los impuestos que pagan los colombianos, con una mirada de largo plazo enfocada en la competitividad y en el control efectivo de la evasión. Así, hoy tenemos un sistema tributario más simple, equitativo y competitivo.

Por su parte, la Ley que fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores logró incorporar en un solo cuerpo normativo la legislación sobre el tema, manteniendo el monopolio y conservando las principales decisiones en cabeza de los departamentos. Las rentas que se generan por este concepto se conservan o incluso se pueden incrementar (manteniendo la obtención preferente de recursos para la salud) y los cambios permiten un ejercicio de monopolio equilibrado por parte de los departamentos, sin discriminación y en condiciones de equidad y transparencia donde se garantiza el acceso a mercados. La Ley permite dar cumplimiento a los compromisos internacionales que el país tiene en materia comercial y evitar el riesgo de demandas y fallos adversos ante organismos internacionales por eventuales restricciones de accesos a mercados o barreras comerciales.

### Contexto Macroeconómico

En el segundo capítulo se presenta el contexto macroeconómico del periodo de análisis. Durante el año 2016, la economía colombiana continuó un proceso de ajuste ordenado frente a la caída de los precios del petróleo, el lento crecimiento de la economía mundial y la débil actividad económica de nuestros principales socios comerciales, en especial Venezuela y Ecuador. A estos factores se sumaron, en el frente local, el Fenómeno El Niño de elevada intensidad, el paro camionero durante los meses de junio y julio, una inflación que prácticamente llegó a 9,0% a mediados del año pasado, así como la incertidumbre asociada con el resultado del proceso de paz con las FARC y un largo debate durante buena parte de 2016 alrededor de la reforma tributaria.

Sin duda, el crecimiento de 2,0% registrado en 2016 no puede considerarse satisfactorio. Sin embargo, superó la contracción de 1,0% que sufrió en promedio la región. El año pasado fue, de hecho, el sexto año consecutivo en que el crecimiento de Colombia superó al promedio de la región, situación que no se había observado en varias décadas. De acuerdo con los pronósticos del Fondo Monetario Internacional (FMI), esta situación debería extenderse de forma ininterrumpida hasta por lo menos el año 2022. A pesar de la desaceleración de la economía, el empleo se ha mantenido estable. La tasa de desempleo se encuentra en niveles históricamente bajos de un dígito y los empleos que se han generado son de calidad, pues la formalidad laboral también es excepcionalmente alta, por primera vez en la historia, durante el primer semestre 2017 fueron más los trabajadores formales que los informales. Estas tendencias han favorecido la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de una clase media pujante.

En el frente fiscal, el déficit del GNC para 2016 estuvo en línea con lo permitido por esta el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (4,0% del PIB). El resultado obtenido el año pasado cierra una primera etapa de respuesta fiscal a un choque exógeno, en el que se permitieron aumentos del déficit del GNC para evitar un sobreajuste de la economía a un choque de gran magnitud como el que vivió Colombia en 2015 y 2016 tras la caída de los precios del petróleo. Es importante anotar que, a pesar del aumento en el déficit, el gasto del GNC ha tenido un proceso de ajuste y se han hecho esfuerzos para aumentar los ingresos. A partir de 2017, se inicia una segunda etapa, consistente en un proceso inverso, de reducción paulatina del déficit del GNC como porcentaje del PIB, que tiene por objeto reconocer plenamente la pérdida estructural de ingresos que ha significado la caída de la renta petrolera del Gobierno Nacional. Esta etapa, se apalanca de manera fundamental con la reforma tributaria aprobada en diciembre del año pasado, debe culminar, de acuerdo con la más reciente aprobación del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, en el año 2022.

Si bien la perspectiva de crecimiento del FMI para la economía global muestra una aceleración en 2017, para el mediano plazo, persisten los interrogantes sobre el ritmo de expansión de las economías. El posible endurecimiento de la política comercial en países desarrollados ha incrementado la incertidumbre y podría significar retos adicionales para las economías en desarrollo. A pesar de que los precios de las materias primas se han venido recuperando desde comienzos de 2016, éstos han permanecido en niveles bajos. Adicionalmente, todo apunta a que la liquidez internacional será inferior en los próximos años debido a los procesos de normalización

monetaria en EEUU y, eventualmente, del Banco Central Europeo. Finalmente, el comportamiento de la inflación doméstica y la consistente caída en las tasas de interés que ha implementado la Junta Directiva del Banco de la República, así como la estrategia de impulso a la economía denominada “Colombia Repunta” tendrán efectos positivos sobre el dinamismo del crecimiento.

### **Gestión Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

A lo largo de los capítulos 3 al 8 se presenta la gestión de demás las dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el último año (2016-2017). Las diferentes acciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional permitieron que, a pesar de la volatilidad de los mercados internacionales (elecciones en Estados Unidos, referendo en el Reino Unido, caída en los precios del petróleo, entre otros) se financiaran las necesidades del plan financiero, manteniendo la calificación de riesgo, demostrando así la solidez y confianza en la economía colombiana.

A través de las Dirección General de Participaciones Estatales (capítulo 4) se logró avanzar en el gobierno corporativo de las empresas estatales de orden nacional al igual que en el marco normativo en el que operan asumiendo un rol de accionista más activo, informado, coordinando y estratégico. En el 2016 la utilidad consolidada de las empresas con participación mayoritaria se incrementó en \$7,6 billones, al pasar de una pérdida neta en el año 2015 de -\$2,6 billones a una utilidad neta de \$4,4 billones en 2016. En términos de dividendos decretados, el portafolio de empresas tuvo un crecimiento del 147%, al pasar de \$0,58 billones en 2016 a \$1,4 billones en 2017.

El capítulo 5 refleja la gestión realizada en la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, donde, en materia de salud se continuó con la reglamentación del ingreso base de cotización, precios de medicamentos y dispositivos médicos, entre otros. Con respecto a riesgos laborales se avanzó en la corrección de fallas de mercado para fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema. Finalmente, en materia pensional se logró mejorar significativamente la calidad de la información sobre el pasivo pensional territorial. Durante el año 2016 el pasivo pensional territorial central se estimó en \$49,7 billones que representa un incremento 4,16% respecto al año anterior.

En el capítulo 6 se presenta la gestión de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Allí se muestra la evolución del presupuesto de 2016 y 2017 al igual que el presupuesto del sistema general de regalías 2017 – 2018. Los presupuestos atienden la restricción fiscal y los compromisos para asegurar el financiamiento de programas sociales como asistencia a la primera infancia, formación para el trabajo, protección al adulto mayor, entre otros; así como la inversión requerida para impulsar la economía. El presupuesto de 2017, sin incluir la adición presupuestal, asciende a \$224,5 billones, de los cuales \$210 billones se financian con recursos de la Nación y \$14,5 billones con recursos propios de establecimientos públicos. Gracias a la Ley de adición presupuestal aprobada en junio de 2017 el presupuesto para la vigencia alcanza \$233 billones.

El monitoreo, seguimiento y apoyo al fortalecimiento fiscal y financiero de los entes territoriales se realiza a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (capítulo 7). A diciembre de 2016 las finanzas de las administraciones centrales territoriales permanecen dentro de una trayectoria sostenible., Excluyendo el Sistema General de Regalías (SGR), los departamentos y municipios capitales terminaron el año con un superávit fiscal de 0,1% del PIB y cuando se incluye dicho rubro el superávit fiscal asciende a 0,35% del PIB.

El capítulo 8 recoge la gestión realizada en lo que tiene que ver con el Sistema General de Regalías (SGR), donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantó acciones en: la regulación del SGR, el presupuesto bienal y el régimen presupuestal, el giro oportuno de los recursos, la participación en la toma de decisiones de inversión en los OCAD de los que es miembro y en la evaluación y monitoreo de las inversiones del Fondo de Ahorro y Estabilización. El presupuesto del Sistema General de Regalías para el periodo 2017 -2018 asciende a \$145 billones donde la inversión alcanza los \$12,1 billones y el ahorro \$1,8 billones. Además, durante el periodo se lideró la preparación y el trámite ante el Congreso de una reforma Constitucional para destinar recursos de regalías para la financiación de la implementación de los Acuerdos de Paz.

### **Los Acuerdos de Paz en la gestión del MHCP**

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera impuso nuevos retos en materia fiscal y de gestión presupuestal y normativa para su implementación. De esta manera, a lo largo de todo el documento se presentan los avances y la gestión en esta materia por parte de las direcciones o entidades que tenían alguna responsabilidad al respecto. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público completó un esfuerzo de varios años de construcción de la estrategia de costeo y financiamiento de la paz, el cual, si bien se presenta en la sección de los logros alcanzados por la Dirección General de Política Macroeconómica, es un logro de todas las entidades y dependencias que participaron. Entre las estrategias de financiamiento se contempla además la propuesta de Acto Legislativo que modifica constitucionalmente el Sistema General de Regalías para destinar recursos adicionales para la paz y que se reseña en el capítulo 8. Adicionalmente, en los capítulos de la Dirección de Apoyo Fiscal y la Dirección General de Presupuesto se mencionan acciones relacionadas con el tema.

### **Entidades adscritas y vinculadas**

A partir del capítulo 9 de estas memorias, se presenta la gestión del último año de unas de las entidades adscritas y vinculadas al sector Hacienda. En particular, algunas que tienen un rol fundamental en el fortalecimiento de los ingresos, la solidez del sistema financiero y en la ejecución de proyectos estratégicos.

### **Fortalecimiento a los ingresos**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Coljuegos (Administrador del monopolio de rentístico de los juegos de suerte y azar) son las entidades que se encargan de administrar los principales ingresos de la Nación. La primera es la entidad responsable de administrar las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias nacionales y la segunda de

administrar el recaudo, que tiene destinación al sector de la salud, por derechos de explotación de los juegos de suerte y azar.

El Capítulo 9 de las Memorias de Hacienda presenta la gestión de la DIAN que viene adelantando estrategias relacionadas con cambios normativos, utilización de las tecnologías de información para el servicio y el control, y la búsqueda de instrumentos asociados a la inteligencia de negocios para hacer una gestión más eficiente y efectiva. El recaudo neto a diciembre 2016 fue \$116,9 billones lo que implicó un incremento de 0,8% respecto al año 2015. Vale la pena resaltar que el recaudo por gestión DIAN, se duplicó en el último año, pasando de \$3,8 billones a \$6,9 billones de pesos, el recaudo de cartera entre julio de 2016 a marzo de 2017 se encuentra alrededor de \$9 billones, las aprehensiones entre julio de 2016 a marzo de 2017 alcanzan un valor de más de \$240.000 millones y la base de contribuyentes se amplió en más de 200.000 nuevos contribuyentes.

También se ha avanzado con los exigentes requisitos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ya es un hecho el intercambio de información financiera y tributaria con alrededor de 52 países, con los cuales se tienen convenios, que fueron la base para realizar la normalización incluida en la reforma tributaria estructural. Gracias a esta se legalizaron alrededor de \$4.5 billones (entre pasivos inexistentes y activos omitidos) en el año 2016. A mayo de 2017 se han normalizado aproximadamente \$11 billones por el mismo concepto.

El capítulo 10 recoge lo realizado por Coljuegos durante la vigencia. En 2016, los ingresos por derechos de explotación<sup>1</sup> recaudados para la salud por los juegos nacionales aumentaron un 25% respecto a 2015, este crecimiento se ve reflejado por el aumento en el recaudo de los juegos como Baloto y Revancha (creció 49% respecto a 2015), juegos localizados como casinos y bingos (crecieron 18% respecto a 2015) y los juegos promocionales (crecieron un 80% respecto a 2015). De esta manera, el recaudo total a 2016 alcanzó los \$475 mil millones. Los resultados durante 2017 muestran una tendencia satisfactoria.

### **Sistema Financiero: inclusión y solidez**

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) es la encargada de reglamentar y regular los mercados financieros del país, buscando un sistema financiero estable, seguro y confiable. En el capítulo 11 se resumen los principales logros de la entidad donde se ha avanzado tanto en la reglamentación del sector bajo estándares internacionales como en la inclusión financiera, en 2016 Colombia ocupó el primer puesto en el ranking mundial

---

<sup>1</sup> Los derechos de explotación generados por las diferentes autorizaciones dadas por Coljuegos están compuestos por: (i) un porcentaje de las ventas brutas, para el caso de los juegos novedosos; (ii) la aplicación de tarifas para las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos, que operan a través de los juegos localizados (casinos y bingos); (iii) un porcentaje del valor total del plan de premios para el caso de los juegos promocionales; (iv) un porcentaje sobre el valor de las ventas para las rifas; (v) las liquidaciones de aforo impuestas y los intereses moratorios generados por los operadores de juego por el no pago de los derechos de explotación; (vi) los premios caducos, que son aquellos no reclamados por los ganadores transcurrido un año luego del sorteo y (vii) los rendimientos financieros generados por las subcuentas de derechos de explotación que son administradas por una entidad fiduciar, en los juegos novedosos.

Microscopio Global “Entorno propicio para la inclusión financiera” que elabora y publica la revista *The Economist*. También, se analizaron temas como las barreras e incentivos de los pagos digitales, la comercialización de seguros y la circulación de factura electrónica como título valor, entre otros.

### **Ejecución de Proyectos Estratégicos**

Tanto la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) como el Fondo de Adaptación hacen parte del sector Hacienda y sus objetivos están relacionados con la ejecución de proyectos estratégicos. En el capítulo 12 se presenta la gestión de la FDN que promueve el desarrollo de proyectos de infraestructura en el país a través de productos financieros, vehículos y esquemas que favorezcan la participación de inversionistas institucionales y bancarios tanto locales como internacionales. Entre julio de 2016 y mayo de 2017, se aprobó un volumen total de operaciones por \$1,65 billones para la construcción y puesta en operación de los proyectos de la Cuarta Generación de Concesiones 4G, alcanzando un monto total de \$3,35 billones. Adicionalmente, durante el periodo de análisis se aprobó \$1,85 billones para proyectos de sectores diferentes a carreteras, lo que representa un avance significativo en la diversificación del portafolio.

Finalmente, en el capítulo 13 se presentan los logros del Fondo de Adaptación cuya gestión, si bien inicialmente estuvo orientada recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el Fenómeno La Niña que tuvo lugar entre los años 2010 y 2011, ha evolucionado hacia la ejecución de proyectos que permitan la reducción de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático.

### **Otras Entidades**

Si bien el documento no incluye la gestión de la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) ni de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), vale la pena destacar la labor en esta introducción.

El ITRC, logró durante el año 2016, consolidar el “Modelo Integral para la Prevención de Actos de Fraude y Corrupción en la Administración de Tributos, Rentas y Parafiscales, Basado en la Evaluación de los Sistemas de Riesgo e Investigación Disciplinaria Especializada”. Esto le ha permitido a la Agencia, gestionar el proceso misional disciplinario y enfocar sus esfuerzos hacia: (i) Combatir de manera focalizada, especializada y en tiempo real, los actos de corrupción que puedan suscitarse alrededor de los tributos, rentas y contribuciones parafiscales, (ii) Producir información útil y confiable, para la formulación de una política pública anticorrupción en la materia, (iii) Generar a través de sanciones ejemplarizantes, un efecto disuasivo frente a futuros escenarios de corrupción, (iv) Fortalecer, mediante acciones preventivas, el proceso de gestión de las Entidades foco (DIAN-UGPP-COLJUEGOS).

Por su parte, la UIAF, es la entidad de inteligencia económica, que centraliza, sistematiza y analiza la información de las entidades reportantes y de fuentes abiertas, para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos y sus delitos fuente. En el último año la entidad ha

difundido 89 casos por un valor de \$11.9 billones, lo que muestra la capacidad de respuesta en la lucha contra el crimen organizado y su aporte a la seguridad económica y financiera del país.

# Capítulo 1

## 1 LEYES SANCIONADAS DE INICIATIVA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Durante el periodo 2016-2017 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público promovió ante el Congreso de la República la expedición de dos sistemas normativos fundamentales para la promoción de la competitividad y para el fortalecimiento de las finanzas públicas. Producto del trabajo de esta Cartera, el Legislador expidió (i) la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, correspondiente a la Reforma Tributaria Estructural; y (ii) la Ley 1816 del 19 de diciembre del mismo año, ley que fijó el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y modificó el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. A continuación, se presentan estas normas y sus principales implicaciones y modificaciones.

### 1.1 Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural

La reforma tributaria, expedida por la Ley 1819 de diciembre de 2016, fue el gran esfuerzo del Gobierno Nacional para modernizar el sistema tributario. La apuesta fue imprimirle *simplicidad, competitividad y equidad*. En este sentido, significó una revisión completa y detallada de la estructura de los impuestos que pagan los colombianos, con una mirada de largo plazo enfocada en la competitividad y en un control efectivo de la evasión.

La reforma *simplificó* el sistema tributario, logrando un mayor entendimiento y un más fácil pago de los impuestos. Para ello, se eliminaron tributos, se simplificaron los trámites y las declaraciones, y se acercó la contabilidad a los impuestos. Además, la reforma promueve la *competitividad*, reduciendo las tarifas de las sociedades para que puedan crear empleo formal y dinamizar la economía. Finalmente, la reforma le apostó a la *equidad*, para asegurar que quienes ganan más, paguen más, protegiendo la capacidad de pago de los colombianos más necesitados y promoviendo igualdad en las reglas del juego para todos los contribuyentes.

Es importante destacar que, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico e internacional que afronta el país, la reforma era necesaria e impostergable. La caída de los precios del petróleo redujo en \$24 billones los ingresos del Gobierno Nacional y resaltó la necesidad de construir una economía diversificada, menos dependiente de los ingresos minero-energéticos. La reforma es una de las herramientas principales para fortalecer nuestra economía, generando de tal suerte más empleo formal y resistiendo mejor los choques externos, como las volatilidades del dólar y los precios del petróleo.

Sin la reforma nos habríamos enfrentado una espiral recesiva e inflacionaria. El país habría perdido su calificación crediticia, la inversión empresarial habría caído y el mayor costo de la deuda habría desplazado la inversión pública. Desde 2013 el gasto público en funcionamiento e

inversión ha caído en más de un punto del PIB. Pasó de 16,9% del producto en 2013 a 15,8% en el 2016. Un sacrificio adicional en ese sentido pondría en riesgo los programas sociales más importantes. A este escenario se le habría sumado una mayor devaluación y a renglón seguido un aumento en la inflación.

Así pues, la Reforma Tributaria se erige como un instrumento de impulso de la economía, pero a su vez de transformación del sistema tributario. Un sistema tributario más simple, más equitativo y más competitivo. En este orden de ideas, la Reforma Tributaria (i) realizó importantes avances para el control de la evasión y la elusión fiscal; (ii) implementó mecanismos para promover la formalización; (iii) incluyó importantes actualizaciones y modificaciones frente al impuesto sobre la renta, tanto de personas naturales como de personas jurídicas y sociedades; (iv) garantizó importantes recursos para sectores fundamentales, tales como la educación, el deporte, la salud, el medio ambiente y el sistema judicial; (v) implementó cambios progresivos en impuestos indirectos; (vi) solucionó problemas tradicionales en tributos territoriales; y (vii) reconoció el momento histórico del país y generó incentivos tributarios para el posconflicto.

### **1.1.1 Control de la evasión y la elusión fiscal**

La evasión genera problemas que no sólo impactan el sistema tributario. Por una parte, afecta los ingresos fiscales que son recursos destinados a atender las necesidades de los ciudadanos de acuerdo con las obligaciones del Estado Social y Democrático de Derecho; y por otra parte, genera competencia desleal con los empresarios formales que sí contribuyen de acuerdo con su capacidad de pago. Los altos niveles de evasión constituyen un obstáculo para la redistribución del ingreso y transmiten un mensaje negativo a la sociedad sobre la capacidad de gestión que tiene la administración tributaria, lo cual incentiva el incumplimiento por parte de los contribuyentes al considerar que la administración no cuenta con la capacidad para identificar las conductas evasoras.

Así, el control de la evasión y la elusión fiscal constituye uno de los grandes propósitos de la reforma. Para lograrlo, la ley combinó diferentes y profundos esfuerzos:

- a) Fortaleció la DIAN, estableciendo normas que aseguran una modernización tecnológica de la administración de impuestos, enriquecen la carrera administrativa y fortalecen los mecanismos de provisión de empleos. Esto permitirá vincular los mejores profesionales y ejercer una fiscalización más efectiva.
- b) Simplificó el procedimiento tributario ajustando las normas procedimentales con el fin de modernizar y simplificar la gestión. Con este propósito, unifica los montos de las sanciones y fija criterios y principios para su imposición. La ley crea además la “liquidación provisional” con el fin de facilitarle a los contribuyentes la liquidación de obligaciones tributarias no declaradas o declaradas con inexactitud.
- c) Buscando un mayor control, así como la modernización de los procesos y soportes fiscales, la reforma establece que todos los contribuyentes obligados a declarar y pagar el IVA y el impuesto al consumo, deberán expedir factura electrónica a partir del 1° de enero de 2019. Para los años 2017 y 2018 la administración tributaria, bajo criterios sectoriales relacionados con el alto riesgo de evasión y la facilidad de implementación, determinará los obligados a expedir la misma.

- d) Estableció la penalización de la evasión de impuestos acabando con el antecedente de que Colombia era uno de los pocos países del mundo que no tenía un delito específico para evasores fiscales. Así, la reforma creó un tipo penal para la evasión del IVA, que recae sobre los agentes retenedores que no transfieran a la DIAN las sumas retenidas o que omitan la obligación de cobrar el impuesto. La ley crea también un tipo penal para la evasión del impuesto de renta, que recae sobre quienes omitan activos o incluyan pasivos inexistentes en su declaración. Para evitar sanciones penales, estas personas podrán acogerse al beneficio de normalización tributaria que estará vigente durante 2017 por último año, pagando una penalidad de 13% sobre el valor de los activos omitidos. Cada uno de estos delitos puede dar hasta 9 años de cárcel.
- e) En línea con los estándares internacionales para el control de la evasión y la trazabilidad de la información, esta reforma implementó controles al uso del efectivo. De esta manera, se establece que, para ser deducibles en el impuesto de renta, las transacciones individuales en efectivo no podrán ser superiores a \$3 millones de pesos. Los pagos en efectivo que pueden ser deducidos tendrán además límites relacionados con los gastos totales del contribuyente, y disminuirán progresivamente: en 2021 quedarán restringidos al menor valor entre (i) el 35% de los costos y deducciones totales, y (ii) el 40% de los pagos totales en efectivo que haya realizado el contribuyente (que en todo caso no podrá superar 40.000 UVT que son \$ 1.274.360.000).
- f) Se establecieron mecanismos de lucha contra la evasión tributaria internacional al incluir normas para evitar el desvío de utilidades hacia jurisdicciones de baja tributación. Así mismo, la reforma robustece la capacidad de la DIAN de solicitar información a los contribuyentes y mejora las herramientas para el intercambio de información con otros países.
- g) Como medida para controlar la evasión fiscal, pero también para simplificar el sistema tributario, la reforma fortalece el régimen de entidades sin ánimo de lucro, implementando mejores y mayores controles que aseguran que no sea un canal de evasión de impuestos. Así, conservarán los beneficios tributarios las entidades que ejerzan una de las 13 actividades meritorias (salud, educación, cultura, deporte, etc.), que permitan el acceso de la comunidad y que demuestren que reinvierten todos sus excedentes en el desarrollo del objeto social. Se entenderá que estas entidades permiten el acceso a la comunidad cuando hacen oferta abierta de los servicios y actividades, permitiendo que terceros puedan beneficiarse de ellas, en las mismas condiciones que los miembros de la entidad.

Por otro lado, solo serán admitidas a este régimen las entidades que aprueben el proceso de calificación que vigilará la DIAN. Esto cerrará una de las puertas principales de evasión del régimen, porque con las normas anteriores cualquier entidad sin ánimo de lucro tenía derecho a beneficios tributarios desde el momento de su constitución. Las entidades que incumplan los requisitos para pertenecer al régimen especial serán excluidas y deberán pagar los impuestos aplicables a las sociedades comerciales.

La reforma le apuesta a un control combinado de la DIAN y de la sociedad civil, y por lo mismo obliga a estas entidades a hacer pública la información sobre su actividad. Podrá ser consultada en línea toda la información sobre patrimonio, composición de los órganos directos, pagos, asignaciones permanentes, donaciones, entre otros.

Para evitar abusos del régimen, la reforma considera distribución indirecta de excedentes la contratación con vinculados o parientes que no se haga a precios de mercado y contiene una cláusula general antievasión que le otorga a la DIAN facultades amplias para fiscalizar a estas entidades. En este mismo sentido y procurando un mayor control, la Reforma establece que los ingresos obtenidos por las entidades admitidas al Régimen Tributario Especial, correspondientes a la ejecución de contratos de obra pública y de interventoría estarán gravados a la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios.

Las cooperativas podrán hacer parte del Régimen Tributario Especial y tributarán a una tarifa especial del 20%. Tendrán las mismas obligaciones de reporte de información que aplican para las demás entidades sin ánimo de lucro.

### **1.1.2 Mecanismos para promover la formalización: monotributo y costos presuntivos para la caficultura**

Con el propósito de simplificar los trámites tributarios y mejorar la fiscalización, la reforma incentiva la formalización de los contribuyentes.

- a) Por un lado, la reforma creó el monotributo, un impuesto opcional y alternativo para pequeños comerciantes que hoy deben declarar renta y no están obligados a facturar con IVA. Con un solo pago, inferior al que hoy hacen cuando pagan el impuesto de renta, ahorrarán en una cuenta individual para su vejez a través del programa BEPS y tendrán acceso a coberturas para los riesgos de incapacidad, invalidez y muerte. Las tarifas del monotributo son acordes con las ventas brutas de los negocios. Se paga entre \$40 mil y \$80 mil mensuales.
- b) Por otro lado, para promover la formalización del sector cafetero, que enfrenta problemas en la declaración del impuesto de renta por la informalidad de sus trabajadores, la reforma señala que el 40% del valor del ingreso del productor corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra, que pueden ser deducidos en el impuesto.

### **1.1.3 Modificaciones en el impuesto sobre la renta**

Además de los grandes esfuerzos por controlar la evasión e impulsar la formalización, la reforma realizó importantes modificaciones y actualizaciones en el régimen normativo del impuesto sobre la renta, tanto en personas naturales, como en personas jurídicas.

- a) Por un lado, la apuesta por la progresividad del sistema tributario parte de una modificación al impuesto de renta de las personas naturales. Para asegurar que quienes ganen más paguen más, la reforma creó un gravamen a los dividendos con tarifas del 5% para quienes reciban más de \$18 millones al año y del 10% para quienes reciban más de \$30 millones al año.

Con este mismo propósito, se racionalizaron los beneficios tributarios, limitando las exenciones y las deducciones al 40% del ingreso total, que en todo caso no puede exceder \$160 millones. Esta limitación no afecta los aportes obligatorios a salud y pensión. Lo que orienta esta modificación es la constatación de que los beneficios tributarios protegen fundamentalmente a los colombianos de mayores ingresos, que no destinan la totalidad

de su ingreso a sus gastos esenciales. La reforma además simplificó el impuesto: con la eliminación del IMAN y del IMAS, los contribuyentes solo deberán diligenciar una declaración.

- b) Por otro lado, con el objetivo de tener empresas más estables y competitivas, capaces de generar empleo formal, la reforma redujo significativamente las tarifas del impuesto de renta y simplificó las obligaciones tributarias.

En este sentido, unifica los distintos impuestos y establece que a partir del 2019 solo existirá el impuesto de renta. Se eliminó el CREE, la sobretasa al CREE y el impuesto a la riqueza. De igual manera, la reforma armonizó el sistema tributario con las nuevas normas contables aplicables a todas las empresas (Normas Internacionales de Información Financiera - NIIF). Así las cosas, la ley actualiza el lenguaje contable del Estatuto Tributario, que ahora se referirá a las NIIF. Las empresas pasarán entonces de 4 sistemas contables (Decreto 2649 de 1993, NIIF, Conciliación Fiscal y libro tributario) a un sistema que realiza la conciliación fiscal directamente a partir de la contabilidad NIIF.

Frente a la tarifa, esta se reduce al 33%, y se establece que durante el 2017 la tarifa será del 34% más 6% de sobretasa, y para el 2018 del 33% más 4% de sobretasa. La sobretasa, que solo aplica a las empresas que tengan utilidades mayores a \$800 millones, se redujo de 8 a 6 puntos para el año 2017, y de 9 a 4 para 2018.

Igualmente, se garantizan nuevos beneficios para impulsar la economía y garantizar un sistema más progresivo. Las sociedades podrán deducir del impuesto sobre la renta el IVA sobre los bienes de capital utilizados en procesos productivos; es decir, lo que comprenden para expandirse, mejorar los negocios e invertir (maquinarias, fábricas, nuevas tecnologías, entre otras). Así mismo, se unifica el régimen para todas las zonas francas, que tributarán a una tarifa preferencial del 20% y no deberán pagar parafiscales. Conservarán además los beneficios tributarios en la base gravable del IVA. Finalmente, la reforma introdujo beneficios tributarios a los hoteles nuevos que se establezcan en municipios de menos de 200.000 habitantes y exenciones a la venta de energía eléctrica generada con base en energía eólica, biomasa o residuos agrícolas, solar, geotérmica o de los mares.

#### **1.1.4 Nuevos recursos para la educación, el deporte, la salud, el medio ambiente y el sistema judicial**

Con el objetivo de hacer más competitivo el sistema, pero además garantizar una mayor inversión social y un mayor impulso en diferentes ámbitos trascendentales para el desarrollo del país, la Ley 1819 destina nuevos recursos para (i) la educación, (ii) el deporte, (iii) la salud, (iv) el medio ambiente y (v) el sistema judicial.

- a) Frente a los recursos que se destinarán a la educación, es fundamental resaltar que la reforma le apuesta a la educación: 0,5 puntos del IVA, equivalentes a \$1,3 billones de pesos, se destinarán anualmente a la financiación de la educación. El 40% de este

recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública y a programas de becas y créditos educativos a través del Icetex.

También se destinará a este mismo propósito el recaudo proveniente del impuesto que paguen las cooperativas, que tributarán a una tarifa del 20%.

Además, la reforma plantea los lineamientos de lo que será un verdadero 'revolcón' en el financiamiento de la educación superior en el país y que se diseñará a través del trámite de una ley. En efecto, los nuevos recursos serán utilizados para financiar créditos educativos cuyo pago por parte de los beneficiarios se definirá como un porcentaje fijo de los ingresos que reciban una vez culminen su etapa de formación.

- b) Reconociendo la importancia de promover el deporte y la cultura, la reforma extendió a la navegación móvil el impuesto del 4% sobre la telefonía celular, con el fin de generar nuevos recursos para el deporte y la cultura. El impuesto solo se causa sobre consumos superiores a \$45.000 pesos mensuales.
- c) De igual manera, la reforma fortalece el sistema de salud: 0,5 puntos del IVA, equivalentes a \$1,3 billones de pesos, se destinarán anualmente al aseguramiento en salud de los colombianos y por esa vía al mejoramiento de la calidad del servicio.

Las tarifas del impuesto al tabaco, que eran de las más bajas del mundo, subirán de \$701 pesos por cajetilla a \$1.400 en 2017 y \$2.100 en 2018, con el fin de desestimular el consumo. Los recursos adicionales se destinarán a financiar el sistema de salud.

- d) Con el propósito de proteger el medio ambiente, la reforma creó un impuesto sobre las emisiones de carbono de todos los combustibles fósiles. Estos recursos se destinarán al fondo Colombia Sostenible para el manejo de la erosión costera, la conservación de fuentes hídricas y la protección de ecosistemas, así como para financiar necesidades asociadas al posconflicto.

Por otro lado, la reforma creó un impuesto al consumo de bolsas plásticas para proteger el medio ambiente estimulando el uso de bolsas reutilizables y biodegradables. El impuesto aumentará su tarifa progresivamente: \$20 en 2017, \$30 en 2018, \$40 en 2019 y \$50 a partir de 2020.

- e) Finalmente, la reforma crea fuentes adicionales para la financiación de la rama judicial, como lo plantearon la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Por un lado, hace extensiva la contribución especial arbitral –que antes de la reforma solo era obligatoria para los árbitros y de los centros de arbitraje- a los secretarios.

En segundo lugar, aumenta la tarifa del aporte especial para la administración de justicia, del 10%, al 12% en 2017 y el 12,5% a partir de 2018. Esta tarifa se cobra sobre los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales.

Finalmente, también con el ánimo de generar más recursos para la Justicia, la reforma crea la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. Se trata de un nuevo tributo, que recaerá sobre quienes obtengan a su favor una condena en un proceso arbitral. Tendrá una tarifa del 2% sobre el monto del pago, que en todo caso no puede ser superior a 1000 salarios mínimos.

### 1.1.5 Las modificaciones en impuestos indirectos

La Reforma tributaria plantea importantes modificaciones y avances en términos de impuestos indirectos. Principalmente, en el impuesto sobre las ventas tipo valor agregado – IVA; y en el impuesto al consumo.

- a) En el caso del IVA, la Ley 1819 establece que los alimentos básicos de la canasta familiar no estarán gravados con este impuesto. Así, se incluye en esta categoría, entre otros, a la leche, los huevos, el queso, las carnes, los cereales, las frutas y las verduras, la educación, los servicios médicos y medicamentos, y el transporte público. Así mismo, estableció una tarifa general del IVA del 19%, un incremento fundamental para mantener los programas e inversiones que necesita el país para su desarrollo.

Así mismo, se establece que los usuarios de estratos 1, 2 y 3 no pagarán IVA en servicios de internet ni en computadores hasta de \$1,5 millones, ni en celulares y tabletas hasta de \$650 mil.

De igual manera, con un interés equitativo y progresivo, se establece que toallas higiénicas, bicicletas y carros eléctricos, que estaban gravados al 16%, quedaron con un IVA preferencial del 5%.

- b) En el impuesto al consumo, además del gravamen sobre datos móviles y su respectiva destinación a los sectores de cultura y deporte ya referenciados, es importante resaltar dos introducciones y cambios fundamentales. Por un lado, las franquicias de restaurantes estarán sometidas a un impuesto al consumo del 8%, en lugar de un IVA del 19%. Esta modificación unifica el tratamiento con los demás restaurantes y favorece a los consumidores. Por otro lado, la reforma creó un impuesto al consumo de cannabis medicinal, cuyo uso para estos fines fue autorizado por la Ley 1787 de 2016. Son responsables de este impuesto los transformadores del cannabis, es decir, los compradores o productores que lo someten a un proceso de transformación. Por lo mismo, no recaerá sobre los campesinos o pequeños cultivadores. El impuesto tendrá una tarifa del 16% sobre el precio de venta.

### 1.1.6 Impuestos territoriales

A pesar de que normalmente no se incorporan a las discusiones sobre el sistema tributario, la reforma tributaria estructural, por su mismo carácter integral, incluye cambios en los impuestos territoriales:

- a) Frente al Impuesto de vehículos, reconoce que las entidades territoriales enfrentan dificultades para gestionar este tributo porque no cuentan con la información completa sobre los propietarios y por lo tanto, la reforma asegura que los datos del RUNT se entreguen a las entidades territoriales, para asegurar el recaudo.
- b) En lo que respecta al Impuesto de Industria y Comercio, la reforma define reglas claras sobre la territorialidad del impuesto y por esta vía resuelve una de las principales controversias entre los contribuyentes y los municipios en el cobro. Habrá además un formato único de declaración y pago para todos los municipios del país. Los municipios podrán establecer un sistema preferencial para pequeños contribuyentes.

- c) Con relación al Impuesto de alumbrado público, la reforma define claramente los elementos esenciales del tributo y las pautas que deben seguir los municipios al adoptarlo. Por esta vía se asegura una regulación uniforme en todo el país.

Por otra parte, y aunque no se trate estrictamente de un tributo territorial, es importante resaltar que la reforma crea la contribución nacional de valorización, que hasta ahora solo podía ser recaudada por las entidades territoriales. Se trata de un mecanismo de recuperación de los costos y una herramienta para que el Estado participe en los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura.

El tributo resulta muy oportuno si se consideran los esfuerzos presupuestales del Gobierno Nacional para financiar las 4G y los beneficios que esta infraestructura genera en los propietarios de los predios ubicados en su área de influencia.

### **1.1.7 Incentivos tributarios para el posconflicto**

Finalmente, la reforma es estructural también porque considera que uno de los principales retos de Colombia el posconflicto y se une a los esfuerzos para hacerlo posible:

- a) En este sentido, establece beneficios tributarios para las empresas nuevas que se establezcan en las zonas más afectadas por el conflicto: para las micro y pequeñas empresas tarifa del 0% por los años 2017 a 2021; del 8,25% por los años 2022 a 2024 y del 16,5% para los años 2025 a 2027. Para las medianas y grandes empresas, la tarifa será del 17% para el año 2017, del 16,50% por los años 2018 a 2021, y del 24,75% por los años 2022 a 2027.
- b) De igual manera, las sociedades podrán optar por pagar hasta el 50% de sus impuestos mediante la inversión directa (a través del mecanismo denominado “obras por impuestos”) en proyectos de infraestructura con alto impacto social en las zonas más afectadas por el conflicto armado. El Gobierno Nacional definirá una lista de proyectos prioritarios que podrán ser financiados por este mecanismo.

## **1.2 Ley 1816 de 2016, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares**

El 19 de diciembre de 2016 el Congreso expidió la Ley 1816, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. La iniciativa respondió a la necesidad de atender el mandato constitucional de expedir una ley de régimen propio que regulara el monopolio rentístico de licores, incorporando en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente hasta la fecha sobre el tema, sin eliminar el monopolio y conservando las decisiones más relevantes en cabeza de los departamentos, teniendo como parámetros:

- La conservación o incluso el incremento de las rentas que por este concepto se generan en favor de los departamentos,

- La obtención preferente de recursos para salud y educación, manteniendo la finalidad social del monopolio establecida en el artículo 336 de la Constitución Política,
- Un ejercicio equilibrado del monopolio por parte de los departamentos, sin discriminación y en condiciones de equidad y transparencia, garantizando el acceso a los mercados, que asegurara la existencia de rentas que serán destinadas preferentemente a los sistemas de salud y educación.
- Establecer reglas claras para el ejercicio del monopolio y generar herramientas para el desarrollo de la producción, para la protección de la industria local.
- Dar cumplimiento a los compromisos internacionales que Colombia tiene en materia comercial y de esta forma evitar el riesgo de demandas y fallos adversos a nuestro país ante los organismos internacionales competentes por eventuales restricciones de acceso a los mercados o barreras comerciales.

De acuerdo con lo anterior, la Ley incluyó disposiciones sobre los siguientes temas:

### **1.2.1 Aspectos generales del monopolio rentístico de los licores destilados**

La ley reiteró que el monopolio recae sobre los licores destilados y que no cobija a los vinos, aperitivos y similares. En este sentido, se definió qué se entiende por licores destilados y se estableció de manera clara que los productos no sometidos al monopolio serán de libre producción e introducción, estarán sujetos al impuesto al consumo y deberán cumplir con las exigencias sanitarias, de comercio y tributarias que se establecieron a través de la Ley.

### **1.2.2 Ejercicio del monopolio**

Respecto al ejercicio del monopolio sobre licores destilados, la Ley estableció que cada departamento podrá decidir si lo ejerce, a través de una ordenanza expedida por la Asamblea Departamental y por iniciativa del Gobernador. Igualmente, la Ley dispuso que el ejercicio del monopolio y el establecimiento del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, son opciones excluyentes, de manera tal que no podrán existir simultáneamente en la jurisdicción de un Departamento.

Para los departamentos que venían ejerciendo el monopolio antes de la expedición de la Ley se dispuso que no es necesaria la expedición de una nueva ordenanza que reitere esa decisión. Estas entidades territoriales, sin embargo, sí deberán pronunciarse respecto a las demás medidas implementadas a través de la Ley, como las tarifas aplicables para la participación y los derechos de explotación sobre la producción.

Frente a la tarifa de la participación en caso de ejercer el monopolio, la misma no podrá ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo y será la misma para todos los productos objeto de monopolio.

### **1.2.3 Monopolio sobre la producción de licores destilados**

El monopolio sobre la producción de licores destilados se ejercerá directamente o indirectamente a través de contratos que autoricen la producción por terceros.

El ejercicio directo incluye el sistema que comúnmente se conoce como maquila, esto es, la contratación de la producción de licores sobre los que el departamento contratante ostente la titularidad de la propiedad industrial.

En el ejercicio indirecto, los departamentos suscribirán contratos que permitan temporalmente que la producción sea realizada por terceros. Dichos contratos serán adjudicados mediante licitación pública y darán lugar al pago de derechos de explotación fijados a partir de un valor mínimo determinado por la Asamblea Departamental. Los contratos suscritos tendrán una duración de entre 5 y 10 años y podrán prorrogarse por una vez y hasta por la mitad del periodo inicial. Las prórrogas en ningún caso serán automáticas o gratuitas.

#### **1.2.4 Monopolio sobre la introducción de licores destilados**

Para la introducción de licores destilados a un departamento que ejerza el monopolio, la Ley estableció la figura de los permisos, los cuales deberán ser otorgados por los gobernadores, por un término máximo de diez años, prorrogables una sola vez por un término igual.

Quienes obtengan permisos de introducción deberán pagar derechos de explotación al respectivo departamento, equivalentes al 2% de las ventas anuales de los licores introducidos, que se liquidarán al final de cada vigencia y se pagarán a más tardar el 31 enero del año siguiente.

Un avance importante en este sentido es que los departamentos no podrán solicitar el cumplimiento de requisitos adicionales a los establecidos en la Ley para el otorgamiento de estos permisos y se establecen causales específicas bajo las cuales no será posible que el departamento otorgue los permisos solicitados.

Igualmente, como medida de control se facultó a los departamentos para establecer las condiciones bajo las cuales los licores nacionales y extranjeros deban almacenarse, en lugares registrados ante cada departamento. Dichas condiciones se aplicarán en igualdad de condiciones a productos nacionales y extranjeros y no se podrán establecer cargas fiscales adicionales ni servicios de bodegaje obligatorios. También dentro de las herramientas de control es importante destacar la facultad otorgada a los departamentos para solicitar al INVIMA revisar el contenido alcoholimétrico de cualquier licor, toda vez que la imprecisión en el reporte de la graduación es una de las causales de revocatoria del permiso de introducción, entre otras sanciones de tipo penal y administrativo que son aplicables en estos eventos.

#### **1.2.5 Causales de revocatoria de los permisos de introducción**

La Ley introdujo causales específicas que podrán invocar los gobernadores para revocar los permisos de introducción otorgados, dentro de las cuales se destacan: i) incumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de los permisos; ii) casos de imposición de inhabilidad por prácticas restrictivas de la libre competencia; iii) inconsistencias en el etiquetado y el registro del grado alcoholimétrico de los licores introducidos; iv) en caso de que los permisos estén en manifiesta oposición a la Constitución o la Ley, el interés público y social o cuando causen un agravio injustificado a una persona y v) por razones de salud pública debidamente motivadas.

#### **1.2.6 Ejercicio del monopolio sobre el alcohol potable con destino a la fabricación de licores**

Con la expedición de la Ley se reiteró el monopolio sobre el alcohol potable destinado a la fabricación de licores, otorgándole facultades y herramientas integrales a los departamentos para controlar la introducción y producción en sus territorios.

Igualmente, la Ley estableció que todo el alcohol potable producido para industrias, diferentes a la de producción legal de licores, sea desnaturalizado (mezclado con químicos que lo hacen no apto para el consumo humano), de tal manera que no pueda usarse ilegalmente para producir licor adulterado.

Al monopolio sobre el alcohol potable se le aplicarán las normas del monopolio sobre licores destilados.

### **1.2.7 Rentas asociadas al ejercicio del monopolio de licores destilados y de alcohol potable**

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la Ley fue la conservación de la destinación de los recursos obtenidos por el ejercicio del monopolio de licores destilados, del total de los recursos se destinará el 51% a salud y educación, sin perjuicio de que mínimo el 37% del total de dichas rentas sea destinado a salud. El 3% se destinará a deporte y el 46% restante será de libre destinación por el departamento.

Frente a las rentas derivadas del monopolio sobre el alcohol potable, la Ley estableció que por lo menos el 51% se destinará a salud y educación, el 10% a deporte y el 39% restante será de libre destinación.

#### **a) Participación sobre los licores destilados**

La Ley reiteró que los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo establecido en la ley, perciben como renta del monopolio una participación sobre los productos objeto del mismo, que se consuman en su jurisdicción.

Para su implementación cada asamblea departamental debe definir la tarifa de la participación aplicable a todos los licores destilados sujetos al monopolio que se consuman en su jurisdicción. La tarifa deberá ser igual para todos los licores destilados sujetos al monopolio y no podrá ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, en ninguno de los dos componentes introducidos por la Ley 1816 de 2016.

Como medida de control, se estableció que el pago de la participación sobre licores destilados es un requisito para que los productos sujetos a la misma puedan ser vendidos y distribuidos.

#### **b) Participación sobre el alcohol potable con destino a la fabricación de licores**

Para los departamentos que ejerzan el monopolio sobre alcoholes potables con destino a la fabricación de licores, la Ley dispuso que tendrán derecho a percibir, como renta del monopolio, una participación que se causa sobre el alcohol potable, que se utilice en la producción de licores en la respectiva jurisdicción departamental.

En este caso, la asamblea departamental debe determinar el valor de dicha participación, como un valor en pesos por litro de alcohol, entre \$110 y \$440, valores que se actualizarán a partir de enero de 2018 de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La tarifa deberá ser igual para todos los alcoholes potables sujetos al monopolio en el respectivo departamento.

c) Derechos de explotación por la producción y por la introducción de licores

Los derechos de explotación fueron rentas creadas por la Ley 1816 de 2016 y corresponden a la contraprestación que deben pagar los terceros que pretendan producir o introducir licores destilados en los departamentos que ejerzan el monopolio sobre la producción y la introducción.

De esta forma, los departamentos que permitan la producción de licores destilados por parte de terceros deberán suscribir contratos que serán adjudicados mediante licitación pública a iniciativa del Gobernador, a través de un procedimiento de subasta ascendente sobre los derechos de explotación. El valor mínimo de los derechos de explotación para los términos del proceso de licitación será fijado por la Asamblea Departamental como un porcentaje mínimo sobre las ventas. Dicho valor será igual para todos los productos y no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto. Debe estar soportado por un estudio técnico que verifique su idoneidad y compatibilidad con los principios introducidos por la Ley 1816 de 2016 (Objetivo de arbitrio rentístico, finalidad prevalente y no discriminación, competencia y acceso a mercados).

Para la introducción de licores destilados, la Ley estableció el pago de derechos de explotación que corresponderán al 2% de las ventas anuales de los licores introducidos. Esta tarifa será igual para todos los productos y para todos los departamentos.

Los derechos de explotación por la producción y por la introducción de licores destilados se liquidarán al final de cada vigencia y se pagarán a más tardar el 31 enero año siguiente.

### **1.2.8 Impuesto sobre el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares**

Con el fin de generar un mayor recaudo para los departamentos, fortalecer las finanzas de las entidades territoriales y darle mayor equidad y competitividad a la producción nacional, la Ley modificó la tarifa del impuesto al consumo y la participación por un régimen mixto conformado por (i) un componente específico único por grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos que busca desincentivar el consumo de alcohol por ser un producto perjudicial para la salud, de manera que a mayor contenido alcohólico, mayor impuesto y; (ii) un componente ad-valorem sobre el precio final antes de impuestos con el que se busca una mayor progresividad del impuesto, pues los productos más costosos pagarán mayores impuestos. Para licores, aperitivos y similares estas tarifas se fijaron en \$220 y 25% respectivamente y para vinos y aperitivos vínicos quedó en \$150 y 20% respectivamente. Es importante mencionar que la Ley reiteró la cesión del impuesto al consumo a los departamentos. Con este esquema se logra cobrar mayores impuestos sobre aquellos productos con mayor contenido de alcohol y a los productos más costosos lo que introduce mayor equidad.

El recaudo del impuesto se destina a los mismos fines establecidos para la participación. Por otra parte, la Ley estableció que el Distrito Capital recibirá del departamento de Cundinamarca el 10,5% del impuesto al consumo y de la participación sobre licores destilados que se cause sobre productos consumidos en el Distrito Capital y en el departamento de Cundinamarca.<sup>2</sup>

Así, la iniciativa tenía como objetivo aumentar el recaudo por concepto de impuesto al consumo de licores a todos los departamentos, lo que significa más recursos para la salud, la educación y el deporte de los colombianos y más recursos de libre destinación para los proyectos de cada gobernación. Las estimaciones del Ministerio de Hacienda permiten esperar que con las modificaciones al impuesto al consumo y a la participación, los ingresos por estos conceptos aumentarán alrededor del 20%.

Como medida de control, se estableció que el pago del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares es un requisito para que los productos sujetos al mismo puedan ser vendidos y distribuidos.

### **1.2.9 IVA sobre licores, vinos, aperitivos y similares**

A partir del 01 de enero de 2017, las nuevas tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y de la participación no incorporan el IVA cedido establecido en la Ley 788 de 2002 y 1393 de 2010. En adelante estos productos estarán gravados con el impuesto sobre las ventas a una tarifa del 5%, el cual deberá ser declarado por los responsables ante la DIAN cumpliendo con todas las obligaciones previstas en la normatividad propia de dicho impuesto.

Con esta medida se permite a los productores nacionales descontar el IVA pagado en sus insumos, como ocurre en otros países, aliviando sus costos y permitiendo mayor competitividad a la industria nacional. No tiene un ánimo fiscalista pues no se espera ningún recaudo neto de este impuesto. El recaudo generado por este IVA, realizados los descuentos y devoluciones correspondientes, fue cedido a los departamentos con destino a aseguramiento en salud.

### **1.2.10 Herramientas de protección de propiedad intelectual, fortalecimiento de la industria nacional, garantía de acceso a los mercados y programas de prevención y tratamiento por consumo de bebidas alcohólicas**

La Ley estableció que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo apoyará a las gobernaciones que lo soliciten, para que, a través de figuras de propiedad intelectual como denominaciones de origen, marcas de certificación o marcas colectivas y diseños industriales, propendan por posicionar sus productos nacionales en el mercado internacional.

Igualmente, se establecieron mecanismos de protección del aguardiente y el ron nacional para preservar los productos principales elaborados por las licoreras departamentales: esto permite a los departamentos solicitar al Gobierno Nacional la aplicación de salvaguardias a las importaciones de los dos productos, independiente de su origen, solicitud que deberá ser

---

<sup>2</sup> Esta participación corresponde a los recursos del IVA cedido antes de la expedición de la Ley 1816 de 2016, de los cuales el Distrito Capital participaba en un 20% sobre el IVA cedido que equivale a la participación establecida en el Decreto 1897 de 1987.

sustentada en el incremento súbito e inesperado en las importaciones de aguardiente y ron que cause o amenace causar un daño grave a la producción nacional.

Adicionalmente, los departamentos podrán restringir en cualquier momento y por un término no mayor a 6 años, que podrán ser prorrogables la introducción de aguardiente, nacional o extranjero, en sus jurisdicciones ante una amenaza de daño grave a la producción local, sustentado en la posibilidad de un incremento súbito e inesperado de productos similares provenientes de otros departamentos o de otros países. Esta medida no tendrá como finalidad restringir arbitrariamente el comercio y no será discriminatoria, es decir que se aplicará de manera general para todos los licores de dicha categoría.

Como medida para fortalecer la industria nacional, la Ley facultó a los departamentos para que puedan asociarse entre ellos, y con personas jurídicas de naturaleza privada, para realizar mayores inversiones en el desarrollo de la industria licorera nacional.

Con el objetivo de asegurar la supervisión y vigilancia de los precios del mercado de licores, la Ley estableció en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio la obligación de monitorear el mercado de licores para asegurar que sus precios no infrinjan la normativa vigente sobre competencia desleal. El propósito es asegurar una competencia justa en el mercado de licores y evitar distorsiones que puedan afectar productores o introductores de licores con precios artificialmente bajos. De esta forma, se estableció que la Superintendencia de Industria y Comercio deberá entregar un informe escrito anual a la Federación Nacional de Departamentos y al Gobierno Nacional sobre las condiciones del mercado de licores.

Finalmente, teniendo en cuenta los efectos nocivos que el consumo de bebidas alcohólicas tiene sobre la salud, la Ley estableció la posibilidad de que los departamentos desarrollen programas de prevención del consumo y de tratamiento a las adicciones a las bebidas alcohólicas. Estas medidas podrán ser apoyadas por los productores e importadores, quienes deberán además presentar planes de responsabilidad social con estrategias para mitigar los efectos nocivos del consumo.

### **1.2.11 Medidas para reducir el contrabando de bebidas y el alcohol adulterado**

Con la expedición de la Ley se pretendió atacar el contrabando por dos vías:

- a) Reduciendo el costo de introducir alcohol legal, estableciendo reglas claras, basadas en requisitos y procedimientos claramente definidos en la ley, iguales para todos los departamentos del país.
- b) Aumentando los costos para los contrabandistas de introducir licor ilegal, para lo cual: i) se clasificó a los licores como un producto sensible en la lucha contra el contrabando, en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 1762 de 2015; ii) se estableció la obligación en cabeza de quien comercialice licores de suministrar a los departamentos afectados la información técnica y contable para evidenciar las cadenas de distribución; iii) se estableció un control a los licores destilados través de un sistema de trazabilidad implementado por FONADE, tanto para la producción como en la distribución de licores y iv) se adicionaron a los requisitos que deben tener las etiquetas de las bebidas alcohólicas extranjeras<sup>3</sup>, la leyenda “*Para consumo en Colombia*” y el nombre del importador del producto.

---

<sup>3</sup> Artículo 16 de la Ley 30 de 1986

Respecto al licor adulterado, la Ley estableció una serie de medidas para fortalecer el control sobre el alcohol potable, que es el insumo básico para producir licor ilegal o adulterado, como la obligación a que todo el alcohol potable producido para industrias, diferentes a la de producción legal de licores, sea desnaturalizado (mezclado con químicos que lo hacen no apto para el consumo humano), de tal manera que no pueda usarse ilegalmente para producir licor adulterado y la facultad en cabeza de los departamentos para solicitar al INVIMA revisar el contenido alcoholimétrico de cualquier licor.

Igualmente, con el objetivo de controlar la producción y comercialización de aperitivos, la Ley estableció una serie de requisitos cuyo cumplimiento podrán exigir los departamentos, reafirmando la sujeción de los productores de aperitivos a las disposiciones vigentes sobre el tema.

# Capítulo 2

## 2 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

### 2.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) tiene como objetivo misional la coordinación de la política macroeconómica y fiscal. Su labor se enmarca dentro de este mismo objetivo y se rige conforme a los pilares de las políticas definidas por el Gobierno: paz, equidad y educación, con un enfoque que enfatiza la importancia de la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo.

Tanto las perspectivas macroeconómicas, como las expectativas en materia fiscal hacen parte de esta estrategia. La DGPM es la encargada de liderar la construcción del escenario económico a mediano y largo plazo. Para ello, la reforma tributaria aprobada en el año 2016 y la implementación de los acuerdos de paz son elementos determinantes. La Reforma Tributaria de 2016 representó un paso importante para modernizar el Sistema Tributario en Colombia y despejar el panorama fiscal de la próxima década. El Gobierno Nacional le apostó a imprimirle *simplicidad, competitividad y equidad* a la estructura tributaria. Adicionalmente, la implementación de los Acuerdos de Paz será pieza fundamental en la agenda interna, que junto con los proyectos en infraestructura y educación conformarán los tres pilares del desarrollo y crecimiento económico del país. Todo ello permitirá una aceleración en el ritmo de crecimiento de la economía en el mediano plazo.

La formulación de una política fiscal de mediano plazo responsable, la transparencia y credibilidad juegan un rol fundamental. Para lograr dichos fines, la política debe propender por la consolidación de los componentes principales del balance, incorporando las realidades económicas, legales y sociales tanto nacionales como internacionales.

Los fundamentales macroeconómicos observados durante los últimos años, que incluyen menores precios del petróleo y un menor crecimiento económico han tenido fuertes repercusiones sobre los ingresos y los gastos de la Nación. Se espera que estos impactos se mantengan en el mediano plazo pues, la caída de los precios del petróleo será un fenómeno permanente, es decir que no se espera que estos precios regresen a niveles superiores a los USD 70 por barril en los próximos años.

Sin embargo, la realidad económica y la normatividad vigente establecen una senda clara y responsable para el balance fiscal total durante los próximos años, por lo que la política fiscal debe enmarcarse en una reducción del déficit fiscal, lo que en términos prácticos resulta en unos menores niveles de gastos en el mediano plazo. Aunque Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública, una vez se tiene en cuenta la actualización de las estimaciones de ingresos del GNC derivada de la reforma tributaria y de la senda de pago de intereses, el gasto total del Gobierno Nacional correspondiente a la suma de

los gastos de funcionamiento e inversión deberá disminuir de 16,0% del PIB en 2017 a 14,8% del PIB en 2020 y luego puede ascender hasta 15,0% del PIB en 2026.

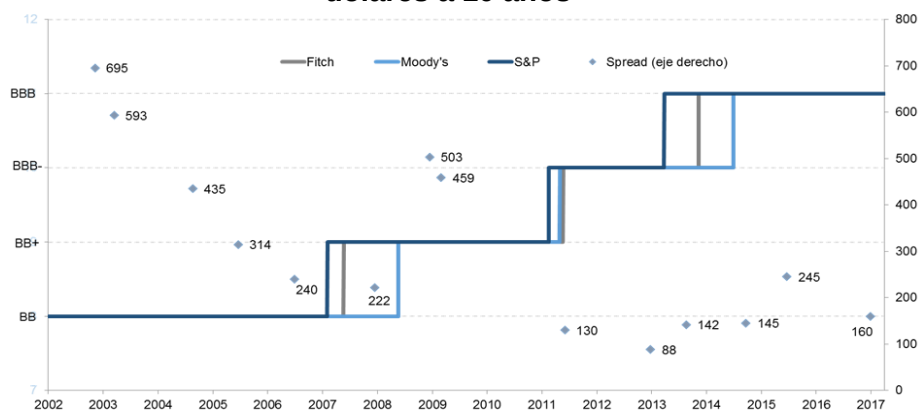
Llevar el gasto de funcionamiento e inversión a esos niveles con relación al PIB, en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, supone abrir un debate sobre el gasto y la inversión pública el mediano y largo plazo. Por ello, el Ministerio de Hacienda durante los últimos dos años desarrolló un análisis de las implicaciones fiscales de la implementación del acuerdo de paz, con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos y garantizar la sostenibilidad fiscal a futuro.

Sin embargo, la discusión sobre el gasto y la inversión pública en cabeza del GNC debe esperar como insumo fundamental, las recomendaciones de la Comisión de Estudios del Gasto Público y la Inversión, las cuales deben ser entregadas al país en diciembre de este año. Este debate también debe consultar el análisis que haga el Comité Consultivo de la Regla Fiscal en sus deliberaciones del primer semestre de 2018, en la medida en que en las de este año “discutió de manera detallada la convergencia de la deuda a sus niveles de largo plazo bajo la aplicación de la regla y solicitó (...) realizar una serie de estudios orientados a evaluar el funcionamiento pasado y el cumplimiento futuro de la Regla Fiscal, con el fin de contar con la mayor información y análisis para el manejo sostenible de las finanzas públicas”.

Es así que en la visión de largo plazo de la DGPM, se propone continuar con el proceso gradual y ordenado de ajuste de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central, utilizando al máximo los espacios que otorga la Regla Fiscal, pero a la vez reduciendo los niveles de endeudamiento del GNC con respecto al PIB, con el fin de consolidar la calificación de nuestra deuda soberana en BBB y reafirmar la solidez de unas finanzas públicas que han tenido que enfrentar un choque considerable, probablemente el de mayor magnitud de las últimas ocho décadas.

De esta manera, los escenarios propuestos deben guardar una debida consistencia con las políticas desarrolladas en los últimos años, en donde la responsabilidad y la institucionalidad fiscal sólida han llevado a que las calificadoras de riesgo reconozcan un mayor grado de inversión para Colombia de manera consistente. Esto a su vez ha llevado a que el spread de la deuda externa se haya reducido en los últimos años, permitiendo unas menores tasas de interés (Gráfico 2.1).

**Gráfico 2.1 Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años**



Nota: El último spread se registró el 25 de enero de 2017. La calificación está vigente a la fecha de publicación de este documento.

Fuente: Calificadoras de riesgo y MHCP

## 2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Las tareas y logros de la DGPM durante la vigencia 2016 – 2017 deben leerse dentro de un contexto en el cual la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste. Aun cuando las decisiones en materia de política monetaria han permitido sortear las presiones inflacionarias, mientras que los riesgos observados en la balanza cambiaria han disminuido, los retos continúan. Por una parte, el crecimiento económico presentado en el año 2016 (2,0%), no puede considerarse satisfactorio, mientras que el crecimiento esperado para el año 2017, equivalente a 2,3%, exige un mejor desempeño respecto al observado en el primer trimestre del año (1,1%). Adicionalmente, el proceso de ajuste de las finanzas públicas debe continuar. La sostenibilidad fiscal del país, así como la calificación de la deuda soberana dependen de un manejo apropiado de los recursos del estado, por lo que continuar con el cumplimiento estricto de la regla fiscal se presenta como uno de los principales logros y objetivos en materia de política macroeconómica en el corto y en el mediano plazo.

Pese a la desaceleración que experimentó la economía colombiana durante el 2016, el mercado laboral se mostró resistente. Si bien la tasa de desempleo exhibió un leve deterioro en 2016 (se ubicó en 9,2%, 0,3pp por encima del nivel registrado un año atrás), ésta se mantuvo en un dígito por cuarto año consecutivo y sigue situándose en niveles históricamente bajos. Vale la pena destacar que esto ocurrió en un contexto en que se produjo una desaceleración económica de más de 1,0pp y que, en 2009, cuando también se observó una ralentización significativa en la actividad económica, el desempleo aumentó 0,7pp.

Adicionalmente, la informalidad laboral ha tenido una disminución significativa en Colombia en los últimos años, independientemente del criterio que se utilice para medirla. Bajo el criterio de afiliación a pensiones, entre 2012 y 2016 la informalidad ha caído entre 2012 y 2016 de 69,0% a 63,7% en el total nacional y de 56,8% a 50,4% en las 13 principales áreas metropolitanas. Lo anterior ha impulsado el surgimiento de una nueva clase media, con mayor poder adquisitivo, en parte gracias a la estabilidad y mejores condiciones laborales que caracterizan un empleo formal. Lo anterior se refleja en la creación de más de 1,6 millones de empleos formales desde 2012, junto con la salida de más de 3,8 millones de personas de la pobreza multidimensional.

Varias políticas implementadas en los últimos años para promover la generación de empleo y más específicamente, de empleo formal, han rendido sus frutos, y han impulsado las sendas decrecientes en el desempleo y la informalidad observadas en años anteriores. Estas iniciativas han mitigado las fricciones estructurales que presenta el mercado laboral, reduciendo la tasa de desempleo estructural, y son un importante factor que ha contribuido a volver el mercado laboral más resistente a los choques adversos.

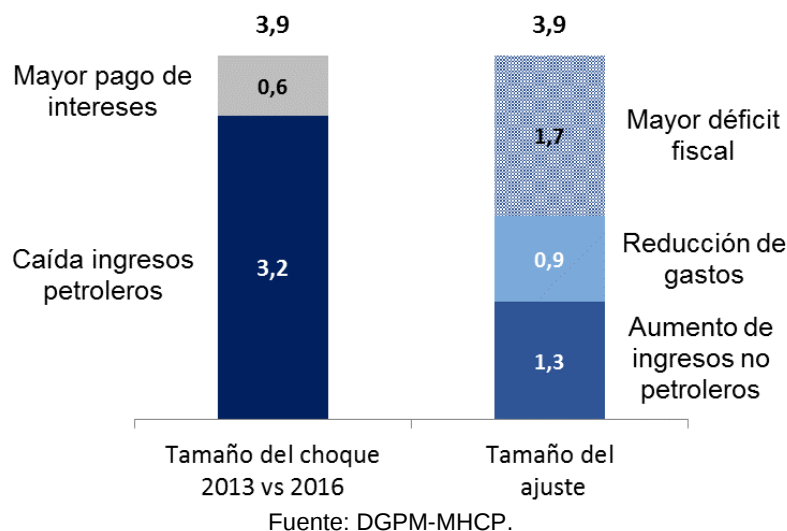
Algunas de estas políticas son la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012), con la cual se recortaron las cargas parafiscales totales en 13,5pp, con el fin de incentivar la contratación de trabajadores formales por parte de las empresas. Adicionalmente, diversas iniciativas del Gobierno Nacional, como la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), la Ley del Primer Empleo, entre otras, han contribuido sustancialmente a promover el empleo de calidad durante los últimos años.

Por otra parte, se espera que los efectos económicos para los años 2016 y 2017 se vean reflejados en las cuentas fiscales. Al tiempo que el menor crecimiento limita la cuantía del recaudo

tributario, el impacto asociado al ciclo político incrementa las presiones de gasto a nivel regional, mientras que la consolidación fiscal del Gobierno Nacional Central exige una disminución de sus erogaciones.

En este sentido entre 2013 y 2016, el choque fiscal fue de 3,9% del PIB, que incluyó un efecto de 3,2pp fruto de un menor ingreso fiscal por la caída en los precios del petróleo. El restante 0,6% del PIB fue generado por un aumento en el pago de intereses, como consecuencia de la devaluación del peso y el incremento en la inflación. Para ajustar este choque, fue necesario hacer uso de todas las herramientas de política fiscal disponibles para el Gobierno. Por un lado, se realizaron recortes en los gastos por 0,9% del PIB (sin afectar los rubros asociados al gasto social). Por otro lado, se llevó a cabo una reforma tributaria en 2014 que incrementó los ingresos no petroleros en 1,3% del PIB y, por último, la Regla Fiscal permitió un mayor déficit equivalente a 1,7% del PIB (Gráfica 2.2).

**Gráfico 2.2 Choque Fiscal y su ajuste 2013-2016**  
% PIB



Es así que para continuar obteniendo resultados positivos en materia fiscal este esfuerzo deberá continuar, con lo que se podrá asegurar el sostenimiento de la deuda pública en niveles cercanos al 21,1% del PIB para el SPNF en el año 2028. Lo anterior se traduciría en una menor necesidad de recursos destinados al pago de intereses, lo que adicionalmente requiere de un estricto control en los gastos de funcionamiento, con lo cual la inversión fiscal podrá mantenerse en un nivel constante en el mediano plazo.

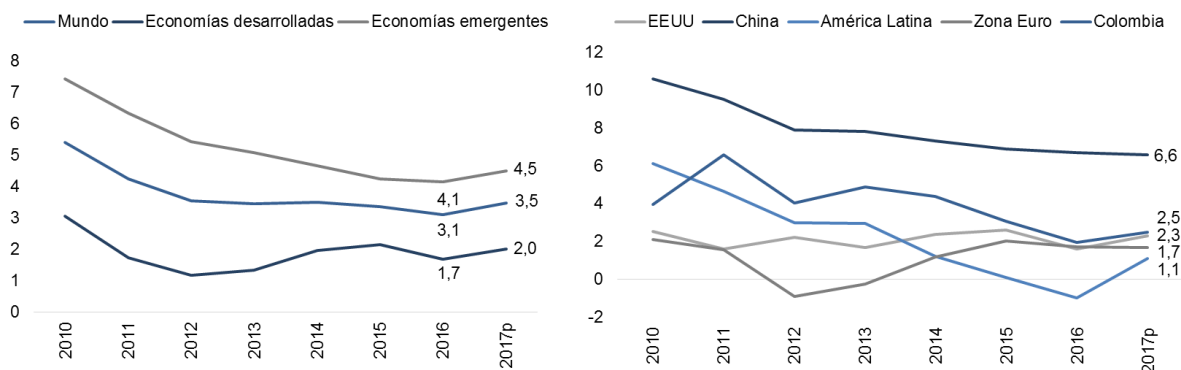
En esta sección se presentan algunos de los logros alcanzados en materia económica en la última vigencia. Para comenzar se explica el contexto macroeconómico internacional. Después se exponen los resultados en términos de crecimiento económico y las proyecciones para el año 2017, así como el ajuste que se espera en el frente monetario, específicamente sobre los resultados de inflación y sus expectativas para la vigencia en curso. Finalmente, se presenta el resultado para el balance fiscal para el 2016 y el balance esperado para 2017, construido sobre el nuevo escenario macroeconómico.

### 2.2.1 Contexto macroeconómico internacional

El 2016 fue un año de transición para la economía mundial, marcado por cambios en el panorama político y económico de los países más desarrollados. A pesar de la incertidumbre que genera la política fiscal y arancelaria de Estados Unidos, así como los efectos de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), el 2017 se perfila como un mejor año para la economía mundial. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el grupo de países desarrollados crecerá 2,0%, luego de haber crecido 1,7% en 2016 (Gráfico 2.3).

El mayor crecimiento que se proyecta para 2017 va en línea con el comportamiento reciente de los principales indicadores de actividad económica, que sugieren que las economías desarrolladas comienzan a ganar tracción. No obstante, el producto aún se mantiene por debajo del crecimiento potencial y el desempleo se encuentra por encima de los niveles previos a la crisis de 2008-2009 (en particular en la Zona Euro).

**Gráfico 2.3 Crecimiento económico Mundial (Variación anual, %)**



\* Pronóstico Fondo Monetario Internacional

Fuente: FMI – WEO abril 2017. Cálculos DGPM-MHCP

Respecto a las perspectivas de las economías emergentes, se espera un repunte en su ritmo de crecimiento, con divergencias regionales. Sin duda, los mejores términos de intercambio contribuirán a la aceleración del crecimiento de los países de América Latina (Gráfico 2.3), luego de haber experimentado fuertes ajustes estructurales tras la caída de los precios de las materias primas, desde principios de la presente década. Por otro lado, se espera que China continúe su proceso de transición de modelo económico, caracterizado por una menor dependencia de la inversión extranjera y de la demanda externa, por lo cual continuaría con una desaceleración moderada de su crecimiento, a tasas cercanas al 6,5%.

En suma, el FMI espera que la economía mundial crezca 3,5% en 2017, lo que significaría una aceleración de 0,4 puntos porcentuales (pp) respecto a 2016. Si bien el crecimiento mundial parece estar recuperándose, los riesgos a la baja se mantienen debido a los grandes retos en materia de productividad, así como los desafíos que representa la implementación de políticas comerciales restrictivas y el incremento en las tensiones geopolíticas.

## 2.2.2 Desempeño de la economía en 2016 y perspectivas para 2017

### 2.2.2.1 Producto interno bruto

El año 2016 fue de ajuste ordenado, en el cual la economía continuó expandiéndose, a pesar de la difícil coyuntura internacional y de choques internos. En efecto, el PIB registró un crecimiento de 2,0%, en línea con lo que proyectaban el Gobierno y los analistas encuestados por Latin Focus Consensus Forecast en diciembre de 2016, aunque por debajo de lo estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en octubre de ese mismo año (2,2%) y lo esperado por el Gobierno en las Memorias de Hacienda 2016 (3,0%).

Relativo a 2015, el PIB presentó en 2016 una desaceleración gradual de la actividad productiva a lo largo del año. El crecimiento económico en 2015 fue 3,1%, cifra que se moderó hasta niveles de 2,6% en el primer semestre de 2016 y hasta 1,4% en la segunda mitad del año. No obstante, en el último trimestre del 2016 el PIB se incrementó 1,6%, evidenciando un repunte que da señales de que la economía está próxima a entrar en una fase de recuperación.

El crecimiento de 2016 estuvo jalonado principalmente por el alto dinamismo del sector de servicios financieros, que aportó 1,0pp a la expansión del PIB y explicó más del 50% de su variación. Otras ramas de actividad productiva también contribuyeron a impulsar la actividad económica, dentro de las que se resaltan servicios sociales (creció 2,2% y su contribución al aumento del PIB fue de 0,34pp), la industria (3,0% y 0,33pp) y construcción (4,1% y 0,29pp).

En 2017, se espera que el crecimiento económico se vea favorecido por las fuentes de demanda interna y alcance un valor de 2,3%. Si bien los resultados para el primer trimestre del año muestran un bajo ritmo de crecimiento (1,1%) debido a la dinámica de la demanda interna y externa, se espera una recuperación de estos dos componentes en los trimestres restantes del año.

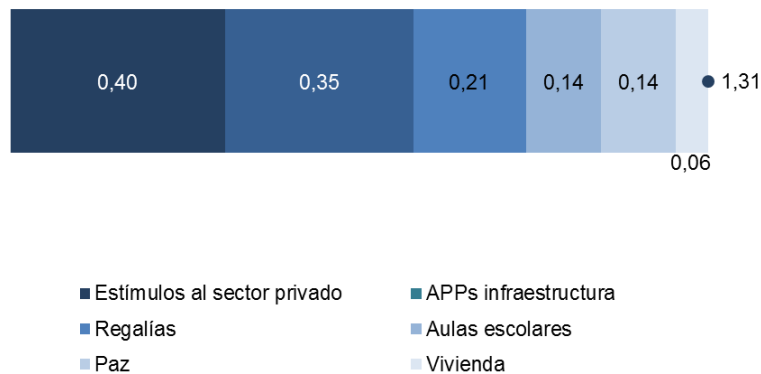
Los resultados obtenidos en el primer trimestre del año muestran un bajo crecimiento del consumo privado, cuya dinámica se vio afectada por las altas tasas de interés, la inflación y los efectos transitorios de la entrada en vigencia de la reforma tributaria de 2016. Adicionalmente, se presentó una caída de las exportaciones, en particular las petroleras que sufrieron los efectos adversos de la baja en la producción nacional y los atentados terroristas de la infraestructura del sector.

En los trimestres restantes del año, se proyecta una recuperación de la demanda interna jalonada tanto por el consumo privado como por la formación bruta de capital. Es así que se espera que el consumo privado se vea beneficiado por unas menores tasas de interés e inflación. Por su parte la formación bruta de capital se impulsará debido a la inversión en obras civiles.

La inversión en 2017 está sustentada en varios elementos asociados a la estrategia de crecimiento del Gobierno denominada Colombia Repunta, cuyas contribuciones al crecimiento del PIB proyectado para este año se pueden observar en el Gráfico 2.4. En primer lugar, se espera que los distintos estímulos al sector privado generen 0,4pp de crecimiento, como consecuencia de los beneficios tributarios que provee la reforma tributaria (e.g. menores tarifas sobre las utilidades de las empresas, deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital, reembolso tributario para nuevas inversiones en el sector minero-energético, etc.). Por otro lado,

la mayor ejecución de obras civiles –impulsada por los proyectos 4G- aportaría alrededor de 0,35pp al crecimiento; así como la construcción de viviendas y aulas escolares, que sumarían alrededor de 0,2pp adicionales. De esta manera, adicionando el aporte de los proyectos de inversión asociados al Acuerdo de Paz y a los mayores recursos por regalías, la contribución total de las estrategias de Colombia Repunta llegaría a un total de 1,31pp en 2017.

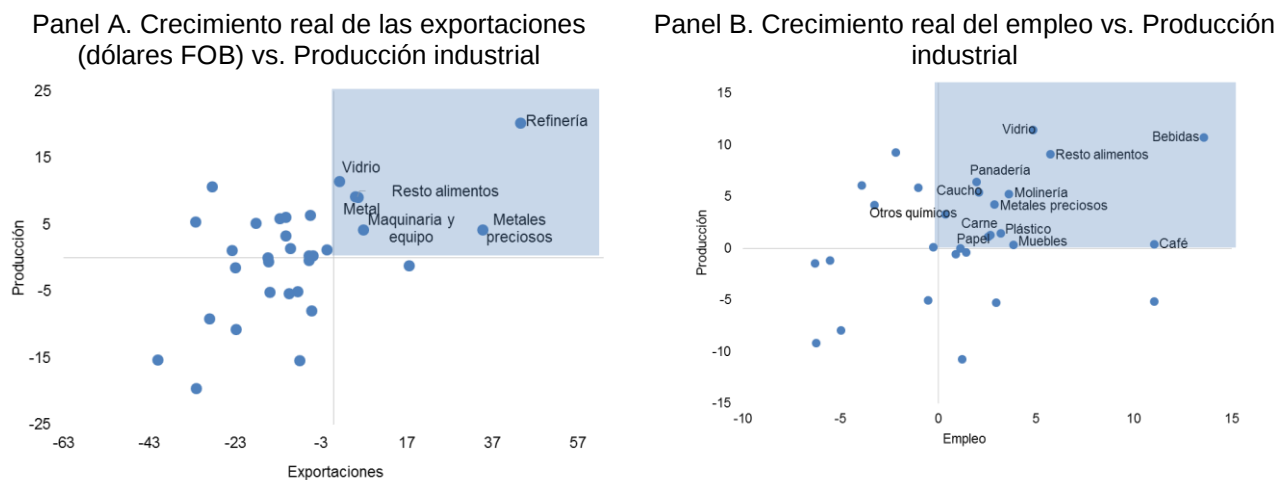
**Gráfico 2.4 Contribución de Colombia Repunta al crecimiento de 2017 (puntos porcentuales)**



Fuente: Cálculos MHCP.

Por el lado del comercio exterior, se espera que las exportaciones presenten una aceleración y que se expandan a una tasa de 0,3%. Lo anterior sería el resultado de un repunte en las ventas externas de productos tradicionales (sobretudo petróleo) y de un mejor desempeño de las exportaciones no tradicionales.

**Gráfico 2.5 Crecimiento de las exportaciones, la producción y el empleo en sectores industriales (acumulado enero-diciembre 2016)**



Fuente: DANE, Cálculos MHCP.

El comportamiento de las ventas externas se deriva del hecho que cada vez más subsectores industriales evidencian incrementos en la producción acompañados de aumentos en las exportaciones y en la generación de empleo (ver Gráfico 2.5). Esto es particularmente cierto en el caso de los productos de vidrio, el rubro de otros alimentos y los productos elaborados de metal. La dinámica del empleo en estos renglones de la industria es diciente, máxime si se tiene en cuenta que la utilización de la capacidad instalada medida en las encuestas de Fedesarrollo se ubica en niveles históricamente altos, de manera que los incrementos en la nómina sugieren que existen perspectivas de expansión de la producción industrial.

Por su parte, se prevé que las compras externas se aceleren respecto al periodo anterior y registren una tasa de crecimiento de 1,2%, consistente con el repunte de la inversión. Con esto, las exportaciones netas aportarían negativamente a la actividad económica nacional, haciendo que la demanda externa reste 0,3pp a la tasa de crecimiento del PIB.

De esta manera, se proyecta que la recuperación de la inversión y el crecimiento sostenido del consumo hagan que la demanda interna se acelere y sea el principal motor de crecimiento en 2017. El consumo y la inversión crecerían a una tasa conjunta de 2,3%, 2,0pp más que la observada un año atrás y contribuyendo con 2,5pp al crecimiento total de la economía (Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1 Proyección del PIB para 2017 por componentes de demanda**

| CONCEPTO                     | Crecimiento anual |            | Participación (%) | Contribución (pp) |
|------------------------------|-------------------|------------|-------------------|-------------------|
|                              | 2016              | 2017 (p)   |                   |                   |
| <b>PIB</b>                   | <b>2,0</b>        | <b>2,3</b> | <b>100,0</b>      | <b>2,3</b>        |
| Consumo Total                | 2,0               | 1,9        | 82,2              | 1,6               |
| Hogares                      | 2,1               | 1,6        | 64,7              | 1,0               |
| Gobierno                     | 1,8               | 3,2        | 17,5              | 0,6               |
| Formación bruta de capital   | -4,5              | 3,4        | 27,3              | 0,9               |
| <b>Demanda Final Interna</b> | <b>0,3</b>        | <b>2,3</b> | <b>109,3</b>      | <b>2,5</b>        |
| Exportaciones                | -0,9              | 0,3        | 15,5              | 0,0               |
| Importaciones                | -6,2              | 1,2        | 25,9              | -0,3              |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.2.2.2 Sector Monetario

En 2016, la inflación disminuyó 1,02pp con respecto al año anterior, al pasar de 6,77% en diciembre 2015 a 5,75% en diciembre de 2016. De esta manera, terminó ese año 1,75pp por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%).

La inflación en 2016 fue impulsada principalmente por el incremento en los precios de los alimentos, que presentaron un crecimiento anual de 7,22%. Durante el primer semestre de 2016 la inflación mantuvo una senda ascendente, alcanzó su máximo de 8,97% en julio y, a partir de agosto, inició una rápida tendencia a la baja (descendió 3,2pp entre julio y diciembre). Dicho

comportamiento se ha sostenido en lo corrido de 2017 y se espera continúe durante el resto del año.

De esta forma, en lo corrido de 2017 se ha observado que a pesar del incremento de 3,0pp en la tarifa general del IVA (al 19%), la inflación ha seguido su proceso de convergencia al rango objetivo del Emisor. Lo anterior ha respondido a la normalización de la oferta de alimentos y su efecto positivo sobre los precios, así como a la desaceleración en los precios de los productos transables. En efecto, la variación anual del IPC total disminuyó pasando de 5,47% en enero de 2017 a 3,99% en junio de este año, lo que da cuenta de la clara tendencia a la baja.

La información disponible sugiere que, durante los dos primeros meses del año, se transmitió en su totalidad el impacto de la nueva tarifa de IVA sobre los precios de la economía. De acuerdo con las estimaciones del Banco de la República, el impacto total de la reforma tributaria sobre la inflación habría sido cercano a 50 puntos básicos (pb) sobre la variación total del IPC, efecto que se transmitió en el primer trimestre del año y que habría sido más que compensado por las disminuciones en los precios de alimentos y transables. Por lo tanto, la expectativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es que, en lo que resta de 2017, la inflación continúe su proceso de ajuste y que al finalizar el año se ubique cerca del límite superior del rango meta del Banco de la República, en 4,1%.

Los resultados en materia de inflación no serían los observados de no ser por el apropiado manejo de la política monetaria por parte del Banco de la República, que comenzó un proceso de reducción de tasas de interés, luego de haberlas incrementado desde 4,5% a mediados de 2015 hasta 7,75% en noviembre de 2016. El aumento de tasas en los dos años anteriores respondió al objetivo de controlar la inflación y mantener ancladas las expectativas de inflación, luego de que los fuertes choques de oferta sufridos tuvieran algún grado de transmisión sobre la formación de precios futuros, por parte de los agentes económicos.

Así, entre diciembre 2016 y junio 2017, la Junta ha decidido bajar 200pb la tasa de interés de intervención, implementando reducciones de 25pb en cada una de sus reuniones, con excepciones en la reunión de enero de 2017, cuando mantuvo la tasa estable, y la disminución de 50pb en abril y junio de 2017. De esta manera, la tasa de interés de política monetaria se situó en 5,75% al cierre de junio. Adicionalmente, la Junta del Banco ha tenido en cuenta el descenso de la inflación total, así como el débil crecimiento de los indicadores de actividad económica y la favorable reducción del déficit externo para la disminución de tasas de interés. De igual forma, la paulatina convergencia de las expectativas de inflación ha permitido una postura de política monetaria menos contractiva, dado un mejor balance de riesgos inflacionarios para el mediano plazo.

La reducción de tasas de intervención se ha empezado a transmitir a las tasas del sistema financiero. De este modo, entre diciembre de 2016 y mayo de 2017, las tasas de interés de los Depósitos de Término Fijo (DTF) han mostrado disminuciones de 77 pb. Por su parte, las tasas de colocación reflejan un comportamiento heterogéneo. Las tasas comerciales han caído en promedio 70,1 pb, mientras las tasas de interés que perciben los hogares han aumentado. En efecto, con excepción de las tasas de crédito hipotecario, que han caído 21,3 pb entre diciembre de 2016 y abril de 2017, se observa que las tasas de usura, tarjeta de crédito y consumo han aumentado en promedio 39,3 pb en dicho periodo.

### 2.2.3 Balance fiscal 2015-2016

Durante la vigencia 2016, el Sector Público Consolidado (SPC) registró un déficit de \$19.037 miles de millones (mm) (2,2% del PIB), resultado menor al observado en 2015 cuando se presentó un déficit de \$27.163 mm (3,4% del PIB) (Cuadro 2.2). Este surge de un déficit del Sector Público No Financiero de \$20.693 mm (2,4% del PIB) que no fue compensado por el superávit del Sector Público Financiero (SPF) de \$1.012 mm (0,1% del PIB) y un nivel de discrepancia estadística de \$644 mm (0,1% del PIB).

El Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de 4,0% del PIB, lo que representa un deterioro del balance de 1,0% del PIB frente a lo observado en 2015. El déficit del GNC para 2016 está compuesto por un déficit estructural de 2,19% del PIB y un déficit cíclico de 1,86% del PIB. Con este resultado, el Gobierno Nacional da cumplimiento a la meta de regla fiscal establecida mediante la Ley 1473 de 2011, que para esa vigencia exigía un balance estructural no mayor a 2,25% del PIB (balance estructural de 2015).

**Cuadro 2.2 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015)**

| BALANCES POR PERIODO                   | (\$ MM)        |                | (% PIB)     |             |
|----------------------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
|                                        | 2015           | 2016*          | 2015        | 2016*       |
| <b>1. Sector Público No Financiero</b> | <b>-27.147</b> | <b>-20.693</b> | <b>-3,4</b> | <b>-2,4</b> |
| <b>Gobierno Nacional Central</b>       | <b>-24.269</b> | <b>-34.925</b> | <b>-3,0</b> | <b>-4,0</b> |
| <b>Sector Descentralizado</b>          | <b>-2.879</b>  | <b>14.232</b>  | <b>-0,4</b> | <b>1,6</b>  |
| Seguridad Social                       | 3.581          | 7.153          | 0,4         | 0,8         |
| Empresas del nivel nacional            | -1.782         | -663           | -0,2        | -0,1        |
| Empresas del nivel local               | -565           | -706           | -0,1        | -0,1        |
| Regionales y Locales                   | -4.114         | 2.606          | -0,5        | 0,3         |
| Del cual SGR                           | 670            | 267            | 0,1         | 0,0         |
| Cuenta Especial FONDES                 | 0              | 5.842          | 0,0         | 0,7         |
| <b>2. Balance del Banrep</b>           | <b>-395</b>    | <b>502</b>     | <b>0,0</b>  | <b>0,1</b>  |
| <b>3. Balance de Fogafín</b>           | <b>1.164</b>   | <b>510</b>     | <b>0,1</b>  | <b>0,1</b>  |
| <b>4. Discrepancia Estadística</b>     | <b>-746</b>    | <b>644</b>     | <b>-0,1</b> | <b>0,1</b>  |
| <b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO *</b>    | <b>-27.163</b> | <b>-19.037</b> | <b>-3,4</b> | <b>-2,2</b> |

\* Cifras Preliminares.

\*\*El cálculo del balance del SPC incluye el Costo de la Reestructuración Financiera. Para 2015 fue de \$29 mm y nulo para 2016.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República.

Por su parte, el sector descentralizado presentó un superávit de 1,6% del PIB, resultado superior en 2,0pp frente al déficit obtenido en 2015 (0,4% del PIB). Lo anterior se explica por: (i) un incremento del superávit de la Seguridad Social, (ii) el mejoramiento del balance de las empresas nacionales y las entidades Regionales y Locales y (iii) el registro fiscal de las cuentas especiales del FONDES de conformidad con lo establecido en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional de 1986.

En particular, entre 2015 y 2016 el Sector de Seguridad Social incrementó su superávit en 0,4pp del PIB como resultado del mayor superávit reportado en el área de salud. En detalle, la reducción de los gastos de prestación del servicio de salud al régimen subsidiado, obedeció a la liquidación

de la caja de previsión de comunicaciones Caprecom. No obstante, para no afectar la prestación del servicio, los afiliados de Caprecom fueron trasladados a instituciones prestadoras de Salud (IPS) y empresas promotoras de salud (EPS) que no hacen parte de la muestra de seguimiento fiscal del área de salud.

Las empresas del nivel nacional mejoraron su balance en 0,1pp del PIB, gracias a las variaciones generadas en las diferentes entidades que lo componen. En detalle, el sector eléctrico presentó un menor déficit, pasando de \$360 mm a \$218 mm, producto de menores gastos de operación comercial. De igual manera, los establecimientos públicos registraron una reducción del déficit de \$441 mm debido a menores gastos de inversión. Asimismo, las entidades que conforman el Sector Público No Modelado mejoraron su resultado fiscal al pasar de un déficit de \$403 mm en 2015 a un superávit de \$699 mm en 2016.

El sector de Regionales y Locales registró un superávit de 0,3% del PIB en 2016, lo que representa una mejora de 0,8pp del PIB frente al déficit registrado en 2015 (0,5% del PIB). Este resultado se explica por el incremento en los depósitos de ahorro de alcaldías y gobernaciones, teniendo en cuenta que se trató del primer año de gobierno.

Por otra parte, en el cierre fiscal del SPC de 2016 se registraron los recursos provenientes de la enajenación de ISAGEN de acuerdo con lo establecido en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 elaborado por el Fondo Monetario Internacional, previa autorización del CONFIS. El Manual considera que las entradas del gobierno producto de la venta de acciones y participaciones de capital con fines de política pública son determinantes del balance fiscal. Estos recursos se incluyeron en la Cuenta Especial del FONDES, que pertenece al sector descentralizado y en la Cuenta Especial del FONPET, que hace parte del sector de seguridad social. De esta forma, los recursos de ISAGEN se convertirán en habilitadores de la inversión y en ningún caso serán utilizados para el cumplimiento de la regla fiscal.

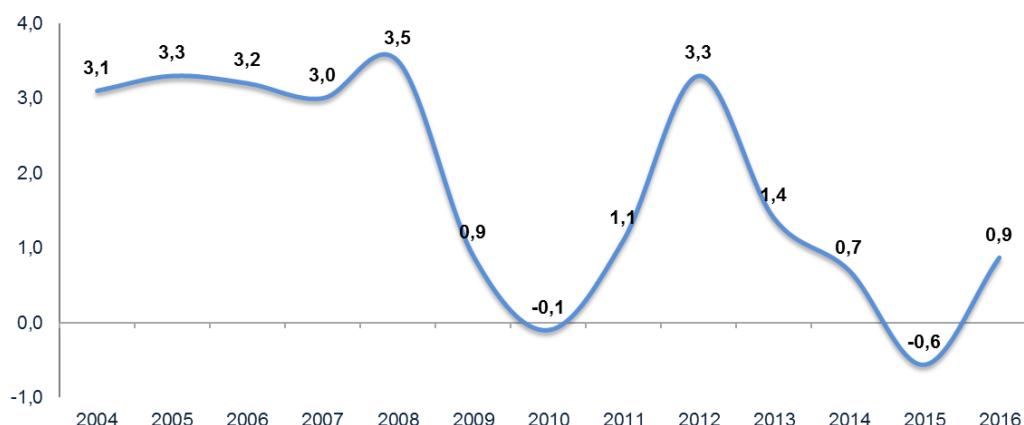
Finalmente, el SPF presentó un aumento de \$188 mm en el balance fiscal agregado, como resultado de la mejora del balance de causación del Banco de la República por mayores intereses recibidos en reservas internacionales y en TES de expansión monetaria.

### **2.2.3.1 Balance primario**

Durante la vigencia 2016, el SPNF registró un superávit primario<sup>4</sup>, equivalente a 0,9% del PIB, superior en 1,5pp del PIB respecto al déficit observado en 2015 (0,6% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, la mejora del balance primario de 2016 está asociada con los superávits registrados el sector de Seguridad Social, las entidades Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR) y la cuenta especial del FONDES (Gráfico 2.6).

---

<sup>4</sup> El balance primario corresponde al balance fiscal sin incluir los gastos de intereses.

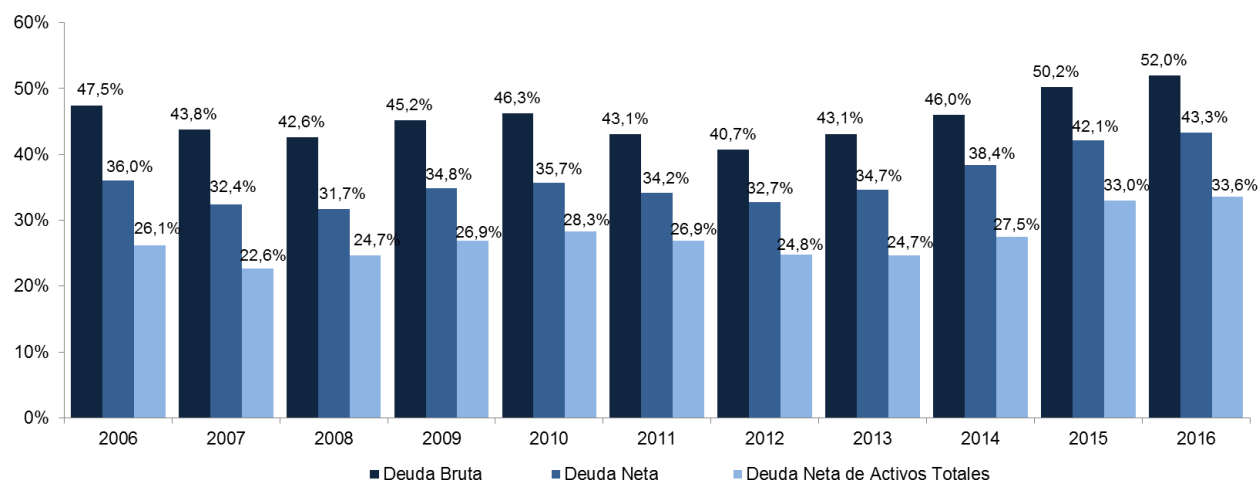
**Gráfico 2.6 Balance Primario del SPNF (% del PIB)**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 2.2.4 Deuda Pública

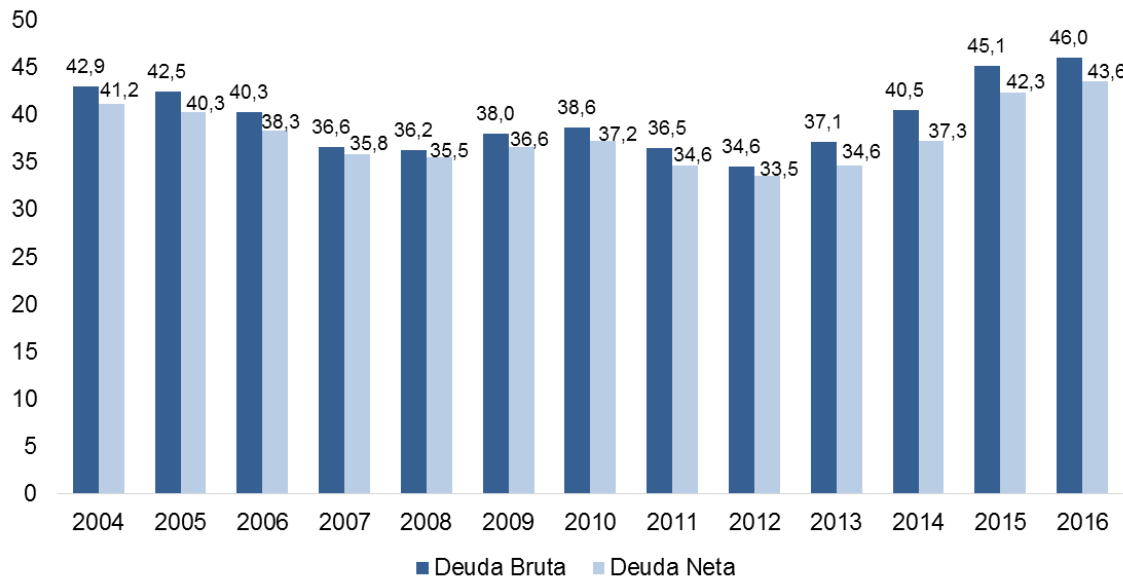
La deuda bruta del SPNF pasó de 50,2% a 52,0% del PIB entre 2015 y 2016, como resultado de un incremento de la deuda bruta del GNC de 2,0pp del PIB, compensado con una disminución de la deuda de las entidades del nivel territorial de 0,1pp del PIB y una reducción de la deuda del resto del SPNF de 0,1pp del PIB. Por su parte, en 2016 la deuda neta de activos financieros del SPNF aumentó 0,6pp del PIB respecto al saldo de 2015, al pasar de 33,0% a 33,6% del PIB (Gráfica 2.7)

Por componentes, la deuda interna neta de activos financieros se incrementó en 1,6pp del PIB pasando del 16,9% al 18,5% del PIB, mientras que la deuda externa neta se redujo en términos del PIB 1,1pp al pasar de 16,2% a 15,1%. El crecimiento en la deuda interna neta se explica por un aumento de 1,7pp en la deuda bruta del GNC y una desacumulación de 0,5pp del PIB de bonos en poder del resto del SPNF. Mientras tanto, la reducción de la deuda externa se origina por un ajuste en la composición de la deuda del SPNF, que le otorga una menor proporción a la deuda externa respecto al total de la deuda del SPNF (pasó de representar el 36,3% a 33,5%), aunado al incremento de los activos de la tesorería en el exterior equivalente a 0,3pp del PIB.

**Gráfico 2.7 Deuda del SPNF (% del PIB)<sup>5</sup>**

Fuente: DGPM DGCPTN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República.

Como se observa en el Gráfico 2.8, la deuda bruta del GNC pasó de 45,1% del PIB en 2015 a 46,0% del PIB en 2016 y al descontar los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 43,6% del PIB.

**Gráfico 2.8 Deuda del GNC (% del PIB)**

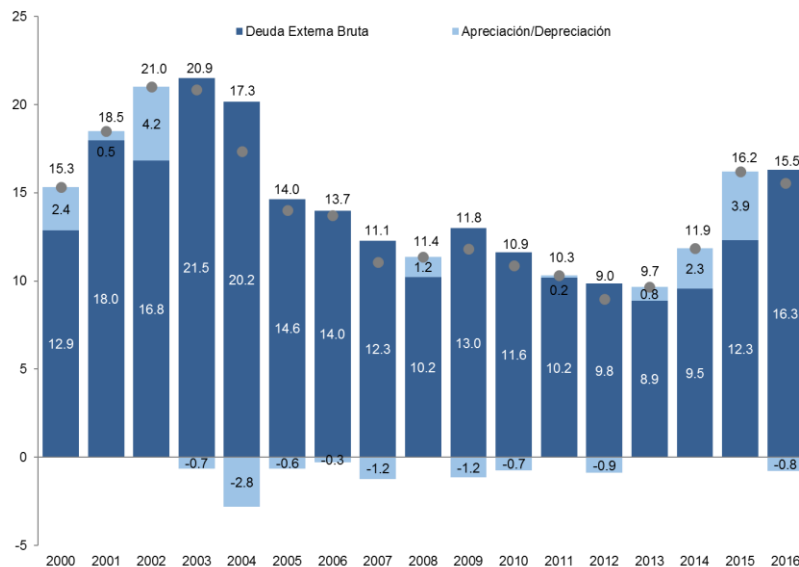
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>5</sup> La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del SPNF más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta es el resultado de descontar la deuda entre el mismo SPNF (deuda intrapública). La deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

La deuda bruta del GNC como porcentaje del PIB aumentó en 0,9pp entre el cierre de 2015 y el de 2016. Por composición, la deuda interna aumentó en 1,5pp al pasar de 29,0% al cierre de 2015 a 30,5% del PIB al cierre de 2016, mientras que la deuda externa bruta se redujo en 0,6pp, en el mismo periodo, al pasar de 16,2% a 15,5% del PIB como se muestra en el Gráfico 2.9.

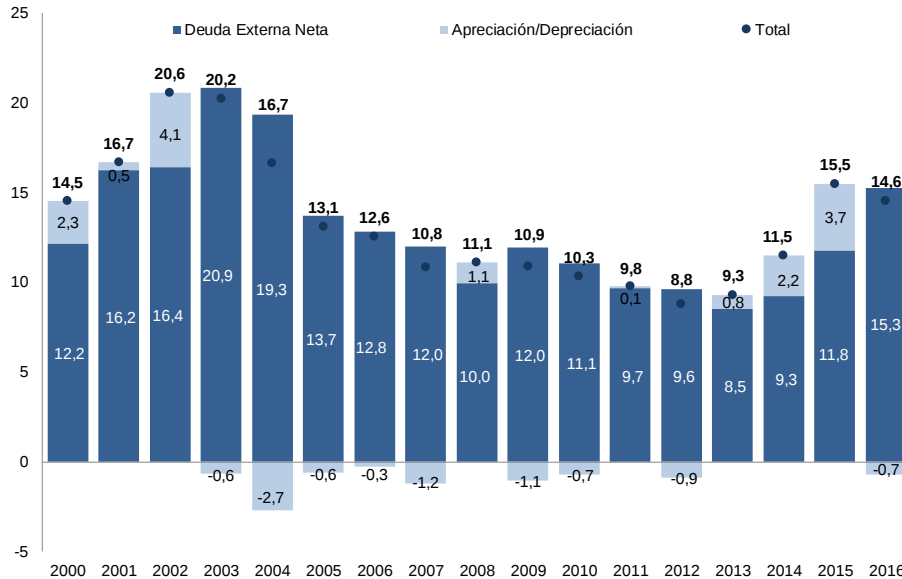
El Gráfico 2.9 además muestra que la razón de la deuda externa bruta al PIB está altamente relacionada con la depreciación de la tasa de cambio. Nótese que el nivel de la deuda en 2014 habría permanecido relativamente estable frente a 2013 si se descuenta el efecto de la depreciación nominal, y lo mismo pasa con la deuda en 2015 frente a 2014. Estos efectos del precio del dólar no son exclusivos a este ciclo, el gráfico también muestra cómo, en la década pasada, el acervo de deuda pudo disminuirse de forma sistemática por efecto de la apreciación nominal que se observó entre 2003 y 2012 (con excepciones en 2008 y 2011).

**Gráfico 2.9 Deuda Externa Bruta del GNC (% del PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La deuda neta del GNC como porcentaje del PIB aumentó en 1,3pp entre el cierre de 2015 y el de 2016. Por composición, la deuda interna neta aumentó en 2,2pp al pasar de 26,8% al cierre de 2015 a 29,0% del PIB al cierre de 2016. Por su parte, la deuda externa neta, en el mismo periodo, se redujo en 0,9pp al pasar de 15,5% a 14,6% del PIB, como se muestra en el Gráfico 2.10 La reducción en el saldo de la deuda externa neta se explica en parte (0,7pp del PIB) por la revaluación del peso frente al dólar al fin del periodo.

**Gráfico 2.10 Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este punto vale señalar que la estrategia de colocación de la Nación busca reducir el riesgo de tasa de cambio asociado al endeudamiento externo y favorecer la profundización del mercado local de capitales, convergiendo progresivamente de una composición de deuda interna de 64% y externa de 36% en 2016, a una composición de los saldos de la deuda de 70% interna y 30% externa en el mediano plazo

### 2.2.5 Perspectivas fiscales 2017

Para la vigencia 2017, se proyecta un déficit de \$27.782 mm del SPC, equivalente a 3,0% del PIB (Cuadro 2.3). Igualmente se estima un déficit fiscal del SPNF de 3,2% del PIB, consistente con un balance primario neutral (0,0% del PIB) y un nivel de deuda neta de activos financieros de 34,6%. Adicionalmente, se espera una mejora de \$769 mm en el balance del Sector Público Financiero, compuesto por el Banco de la República y Fogafin.

**Cuadro 2.3 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015)**

| BALANCES POR PERIODO                   | (\$ MM)        |                | (% PIB)     |             |
|----------------------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
|                                        | 2016           | 2017*          | 2016        | 2017*       |
| <b>1. Sector Público No Financiero</b> | <b>-20.693</b> | <b>-29.564</b> | <b>-2,4</b> | <b>-3,2</b> |
| <b>Gobierno Nacional Central</b>       | <b>-34.925</b> | <b>-33.442</b> | <b>-4,0</b> | <b>-3,6</b> |
| <b>Sector Descentralizado</b>          | <b>14.232</b>  | <b>3.878</b>   | <b>1,6</b>  | <b>0,4</b>  |
| Seguridad Social                       | 7.153          | 5.540          | 0,8         | 0,6         |
| Empresas del Nivel Nacional            | -663           | -1.941         | -0,1        | -0,2        |
| Empresas del Nivel Local               | -706           | -595           | -0,1        | -0,1        |
| Regionales y Locales                   | 2.606          | 874            | 0,3         | 0,1         |
| Del cual SGR                           | 2.114          | 2.275          | 0,2         | 0,2         |
| FONDES                                 | 5.842          | 0              | 0,7         | 0,0         |
| <b>2. Balance Fiscal del Banrep</b>    | <b>502</b>     | <b>889</b>     | <b>0,1</b>  | <b>0,1</b>  |
| <b>3. Balance de Fogafín</b>           | <b>510</b>     | <b>892</b>     | <b>0,1</b>  | <b>0,1</b>  |
| <b>4. Discrepancia Estadística</b>     | <b>644</b>     | <b>0</b>       | <b>0,1</b>  | <b>0,0</b>  |
| <b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>      | <b>-19.037</b> | <b>-27.782</b> | <b>-2,2</b> | <b>-3,0</b> |

\* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este mayor déficit para el año 2017 para el SPNF se ve reflejado en mayores necesidades de financiamiento. Es así que para el año 2017 se espera un saldo de la deuda neta del SPNF equivalente a 34,7% del PIB, presentándose un incremento de 1,1pp del PIB con respecto al año 2016. Este resultado se obtiene como consecuencia de un incremento de la deuda bruta del GNC de 1,5pp del PIB, compensado con una disminución de la deuda del resto del SPNF de 0,4pp del PIB.

### 2.2.5.1 Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2017 se proyecta un déficit de 3,2% del PIB para el SPNF. Este resultado representa un deterioro de 0,8pp frente al déficit observado en 2016 (2,4% del PIB) y se explica principalmente por: (i) un menor superávit del sector de Seguridad Social en respuesta al incremento en los gastos requeridos para cubrir la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el área de salud y a la disminución del rubro de otros ingresos, en donde para el año 2016 se registró el 10% de la venta de ISAGEN que de acuerdo con la normatividad vigente se dispuso en una cuenta especial destinada a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales, efecto que no se repite en el año 2017; (ii) un deterioro del balance de las empresas del nivel nacional de 0,1pp del PIB respecto a 2016 debido al mayor déficit del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC), ya que se espera que los precios internacionales de gasolina y diésel se sitúen por encima del precio de referencia interno; (iii) un menor superávit de 0,2pp del PIB de las entidades regionales y locales, explicado por la dinámica del gasto correspondiente al segundo año de gobernaciones y alcaldías; y (iv) los ingresos de la cuenta FONDES, que se registraron una sola vez en 2016, por lo cual se evidencia una reducción de 0,7pp del PIB en el balance de 2017. Lo anterior es compensado parcialmente con una disminución de 0,4pp del PIB en el déficit fiscal de GNC, como resultado de un incremento esperado de los ingresos tributarios de 0,6pp del PIB (Cuadro 2.4).

**Cuadro 2.4 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero**

| SECTORES                            | (\$ MM)        |                | (% PIB)     |             |
|-------------------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
|                                     | 2016           | 2017*          | 2016        | 2017*       |
| <b>Seguridad Social</b>             | <b>7.153</b>   | <b>5.540</b>   | <b>0,8</b>  | <b>0,6</b>  |
| <b>Empresas del Nivel Nacional</b>  | <b>-663</b>    | <b>-1.941</b>  | <b>-0,1</b> | <b>-0,2</b> |
| FAEP                                | -332           | -342           | 0,0         | 0,0         |
| Eléctrico                           | -218           | -377           | 0,0         | 0,0         |
| Resto Nacional                      | -112           | -1.222         | 0,0         | -0,1        |
| <b>Empresas del Nivel Local</b>     | <b>-706</b>    | <b>-595</b>    | <b>-0,1</b> | <b>-0,1</b> |
| EPM                                 | -429           | -375           | 0,0         | 0,0         |
| EMCALI                              | 46             | -36            | 0,0         | 0,0         |
| Resto Local                         | -323           | -184           | 0,0         | 0,0         |
| <b>Regionales y Locales</b>         | <b>2.606</b>   | <b>874</b>     | <b>0,3</b>  | <b>0,1</b>  |
| Del cual SGR                        | 2.114          | 2.275          | 0,2         | 0,2         |
| Del cual FAE                        | 1.429          | 9              | 0,2         | 0,0         |
| <b>FONDES</b>                       | <b>5.842</b>   | <b>0</b>       | <b>0,7</b>  | <b>0,0</b>  |
| <b>Sector Descentralizado</b>       | <b>14.232</b>  | <b>3.878</b>   | <b>1,6</b>  | <b>0,4</b>  |
| <b>Gobierno Nacional Central</b>    | <b>-34.925</b> | <b>-33.442</b> | <b>-4,0</b> | <b>-3,6</b> |
| <b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b> | <b>-20.693</b> | <b>-29.564</b> | <b>-2,4</b> | <b>-3,2</b> |
| <b>BALANCE PRIMARIO DEL SPNF</b>    | <b>7.564</b>   | <b>256</b>     | <b>0,9</b>  | <b>0,0</b>  |

\* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.2.5.2 Gobierno Nacional Central

Durante los últimos años la economía colombiana se ha caracterizado por tener un manejo ordenado, lo que ha permitido la estabilización de los fundamentales económicos. A pesar de las circunstancias adversas que han golpeado la economía nacional, las adecuadas decisiones de política han permitido que el crecimiento de la economía colombiana en 2016 (2,0%) sea uno de los mayores al compararlo con sus pares latinoamericanos. Es así, como los principales propósitos de gobierno se han reflejado en una apropiada inversión social y en infraestructura, permitiéndole a la economía continuar con su dinamismo en el corto plazo, al tiempo que las políticas sociales dirigidas a educación y la reconciliación social, instauran las principales bases para un mayor crecimiento en el largo plazo.

Sin embargo, la constante caída de los precios del petróleo observada desde el año 2014 (Grafico 2.11) y la desaceleración del ritmo de crecimiento económico generaron una menor cantidad de recursos disponibles en el año 2016, incrementando los retos de la política fiscal. En respuesta a ello, en el año 2017 se aprobó la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se espera obtener más de \$6,0 billones de recaudo adicional de manera permanente.

**Gráfico 2.11 Precio Spot Diario del Petróleo Brent (USD/BL)**

Fuente: Bloomberg.

Por su parte, las presiones inflacionarias observadas en el año 2016 se han venido disipando en la presente vigencia, lo que en principio se debería reflejar en una menor presión de gasto, especialmente en el pago de servicios personales del GNC; sin embargo, el incremento salarial pactado para el año 2017 igual a 6,75%, superior en un punto porcentual a la inflación observada en el año 2016 (5,75%), los acuerdos salariales con la Rama Judicial y la Fiscalía y los efectos generados por los beneficios y ascensos en el sector Defensa generan presiones adicionales que se traducen en incrementos en los gastos de personal por encima del crecimiento del PIB nominal.

Adicionalmente, los resultados presentados en la Balanza de Pagos para el año 2016 reflejaron un ajuste en el déficit de cuenta corriente de cerca de USD 6.239 millones, lo que significó una corrección más rápida de la prevista en las Memorias de Hacienda anteriores. En efecto, la cuenta corriente presentó un déficit de 4,4% del PIB en el año 2016, inferior en 2,0pp al déficit observado en el año 2015 (6,4% del PIB) y 1,6pp inferior al valor esperado hace un año en la preparación de este documento (6,0% del PIB).

Con base en lo anterior, las perspectivas del déficit en cuenta corriente para el año 2017 se redujeron con respecto al valor presentado en el MFMP 2016 de 5,4% del PIB a 3,6% del PIB. Siendo así, conforme a lo definido en el Acta No. 009 del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) estableció:

“Con los datos publicados por el Banco de la República para la Balanza de Pagos, el déficit de cuenta corriente presentó una corrección en 2016 más rápida de la prevista en la reunión del Comité en mayo de 2016<sup>6</sup>. En efecto, el déficit de 4,4% del PIB observado en 2016 resultó inferior en 2,0 puntos porcentuales al déficit de 2015 (6,4% del PIB) y en 1,6% del PIB a lo que se esperaba en el mencionado Comité y en el

<sup>6</sup> La proyección del déficit en cuenta corriente para 2016 discutido en la reunión del Comité de mayo fue la misma del MFMP 2016.

MFMP 2016. Lo anterior representó un ajuste del déficit de USD 3.460 millones superior al esperado. Al observar éste resultado e incluir la nueva información disponible, se actualizó el pronóstico para 2017 a un déficit de 3,6% del PIB, inferior en 1,8% del PIB (USD 5.135 millones) al pronosticado un año atrás para este año (5,4% del PIB)”

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el MFMP 2016, el CCRF consideró que dados los altos niveles de déficit de cuenta corriente que se proyectaban en su momento y por el impacto que podría tener el balance del sector público sobre este indicador no era conveniente para la economía que se permitiera al Gobierno utilizar la totalidad del espacio fiscal permitido por la Regla Fiscal. Así, en la sesión de mayo de 2016 el Comité definió una meta puntual de déficit total de GNC para el año 2017 de 3,3% del PIB.

No obstante, dadas las nuevas condiciones económicas ya descritas, el CCRF aprobó en su última reunión, realizada en marzo de 2017, un déficit total para el año 2017 de 3,6% del PIB. Este resultado es consistente con un déficit estructural de 2,0% del PIB para el 2017, acorde con las obligaciones de la regla fiscal, y un déficit cíclico permitido por el CCRF con el cual se logre la meta de déficit total en el año.

En este sentido, debido a que el ritmo del crecimiento económico es menor a su nivel potencial y dado que los precios del petróleo continúan siendo menores a su valor esperado de largo plazo, el CCRF permitió un espacio adicional de déficit consistente con la meta de déficit total. A la luz de la revisión de supuestos macroeconómicos realizada para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el espacio cíclico consistente con un déficit total de 3,6% es equivalente a 1,7% del PIB. Este valor se diferencia del analizado por el CCRF en marzo en 0,1pp del PIB, debido a que se actualizó la estimación del crecimiento del PIB real de 2,5% en marzo de 2016 a 2,3% en junio de 2016.

Por lo tanto, el ciclo económico permitirá un espacio adicional en el déficit del GNC equivalente a 0,4% del PIB, 0,1pp menor al autorizado para el año 2016. Con base en la senda de PIB potencial aprobada por el CCRF se prevé una diferencia de 2,8pp en 2017 entre el PIB potencial y el PIB real observable, lo que produce un ingreso tributario no petrolero inferior al que se observaría si el PIB se situara en su nivel potencial.

Adicionalmente, el ciclo energético estimado para el 2017 permite un mayor déficit total de 1,2% del PIB, inferior en 0,1pp al estimado para la vigencia 2016. Esto responde a que el precio spot de la referencia canasta colombiana observado en 2016, con efectos en el ciclo de 2017, presentó un diferencial respecto al precio de largo plazo estimado por el CCRF de 28,3 USD, inferior en 1,8 USD frente al estimado para la vigencia 2015.

Así las cosas, el déficit total proyectado para la vigencia 2017 es de \$33.442 mm (3,6% del PIB) consistente con la Ley de Regla Fiscal, pues se cumple con la meta definida de déficit estructural de 2,0% del PIB para 2017, inferior al observado al cierre de 2016 (2,19% del PIB). El balance cíclico permitido asciende a -\$15.471 mm (-1,7% del PIB). El balance total para este año resulta

de la diferencia entre ingresos por \$140.701 mm (15,3% del PIB) y gastos por \$174.143 mm (19,0% del PIB) (Cuadro 2.5).

**Cuadro 2.5 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central**

| CONCEPTO                   | (\$ MM)        |                | (% PIB)     |             | Crec. (%)  |
|----------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|------------|
|                            | 2016           | 2017*          | 2016        | 2017*       | 2017*/2016 |
| <b>Ingresos Totales</b>    | <b>128.367</b> | <b>140.701</b> | <b>14,9</b> | <b>15,3</b> | <b>9,6</b> |
| Tributarios                | 117.329        | 130.420        | 13,6        | 14,2        | 11,2       |
| No Tributarios             | 653            | 694            | 0,1         | 0,1         | 6,3        |
| Fondos Especiales          | 1.707          | 2.452          | 0,2         | 0,3         | 43,7       |
| Recursos de Capital        | 8.679          | 7.136          | 1,0         | 0,8         | -17,8      |
| <b>Gastos Totales</b>      | <b>163.293</b> | <b>174.143</b> | <b>18,9</b> | <b>19,0</b> | <b>6,6</b> |
| Intereses                  | 25.382         | 27.512         | 2,9         | 3,0         | 8,4        |
| Funcionamiento**           | 120.364        | 128.731        | 14,0        | 14,0        | 7,0        |
| Inversión**                | 17.641         | 17.900         | 2,0         | 2,0         | 1,5        |
| Préstamo neto              | -95            | 0              | 0,0         | 0,0         | -          |
| <b>BALANCE TOTAL</b>       | <b>-34.925</b> | <b>-33.442</b> | <b>-4,0</b> | <b>-3,6</b> | <b>-</b>   |
| <b>BALANCE ESTRUCTURAL</b> | <b>-18.911</b> | <b>-17.971</b> | <b>-2,2</b> | <b>-2,0</b> | <b>-</b>   |
| <b>BALANCE CÍCLICO</b>     | <b>-16.014</b> | <b>-15.471</b> | <b>-1,9</b> | <b>-1,7</b> | <b>-</b>   |

\* Cifras proyectadas.

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se proyecta un incremento nominal en los ingresos de 9,6% entre 2016 y 2017 al pasar de \$128.367 mm a \$140.701 mm, lo que en términos del PIB representa un aumento de 0,4pp al pasar de 14,9% al 15,3% del PIB. Esto responde a dos efectos contrapuestos; por un lado, un incremento en los recursos derivados de los impuestos equivalente a 0,6pp del PIB, proveniente del mayor recaudo esperado por la implementación de la Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016). Por otro lado, una reducción en los ingresos por recursos de capital, equivalente a 0,2pp del PIB. Esta reducción es resultado de dos factores: el primero, un menor nivel esperado de rendimientos financieros en el año 2017; y el segundo, es el ingreso que se registró por una sola vez, de reintegros provenientes de diferentes fondos sectoriales a las cuentas de capital del GNC en 2016.

En el gasto se estima un crecimiento nominal de 6,6% al pasar de \$163.293 mm a \$174.143 mm, valor superior en 0,1pp del PIB al observado en el año 2016. El incremento nominal está asociado a un aumento en el pago de intereses de deuda externa e interna, y a mayores pagos en las transferencias destinadas a Salud, SENA e ICBF y servicios personales, los cuales se ven afectados por los acuerdos de incremento salarial definidos por encima a la inflación observada en el año 2016 (6,75% vs. 5,75%).

## 2.3 Análisis de las implicaciones fiscales del Acuerdo Final de Paz y sus fuentes de financiamiento

Uno de los principales propósitos de la Dirección General de Política Macroeconómica es el análisis de aquellas políticas que afectan positivamente el crecimiento económico y la equidad social, para su efectiva consolidación y aplicación. La firma del Acuerdo Final para la Terminación

del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC) trae consigo la obligación de realizar inversiones que han sido aplazadas en el tiempo y que permitirán, en el mediano plazo, asegurar la consolidación de la paz y el cierre de las brechas de pobreza entre el campo y la ciudad. Para asegurar la sostenibilidad fiscal del Gobierno durante el período de ejecución del Acuerdo Final, el Ministerio lideró, durante los últimos dos años, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, un ejercicio de costeo y fuentes de financiamiento para la implementación del Acuerdo de Paz.

Este ejercicio ha sido la base de análisis del Plan Marco de Implementación del Acuerdo, que establece las metas, las medidas para la implementación y el financiamiento del mismo. Este estudio es además el punto de partida para la elaboración del Plan de Inversiones para la Paz que deberá hacer parte del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con el Artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016 y que asegurará la disponibilidad de recursos para la implementación de lo acordado.

El ejercicio analiza uno a uno los costos derivados del fin del conflicto y aquellos asociados a las inversiones habilitadas por la paz que se plantean en el documento final del Acuerdo, analizando las inversiones que se proponen en cada uno de los 5 puntos temáticos del Acuerdo: 1. Reforma Rural Integral, 2. Participación política, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 5. Víctimas. El estudio considera los costos de la implementación en actividades “nacionales” o que no implican una priorización territorial (por ejemplo, los costos asociados a la participación en política y a la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP); y, aquellas inversiones en infraestructura y servicios sociales en los municipios priorizados. Para identificar estas últimas, el Acuerdo Final define los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el mecanismo para implementar la Reforma Rural Integral con mayor celeridad. Con ello se busca tener una incidencia real en el cierre de brechas, así como cumplir metas específicas para las regiones afectadas con el fin de mejorar indicadores estratégicos para el país y cumplir con los compromisos alcanzados.<sup>7</sup>

El costo de estas estimaciones luego fue diferido a 15 años teniendo en cuenta objetivos específicos: i) los criterios de implementación descritos en el acuerdo; ii) la necesidad de concretar las inversiones que tengan un alto impacto para consolidar el fin del conflicto; y, iii) la consistencia de las inversiones con la disponibilidad presupuestal de las diferentes fuentes para garantizar la sostenibilidad fiscal y el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal.

Por otro lado, el ejercicio identifica las fuentes de financiamiento nacionales, territoriales y privadas que harán posible la implementación de los compromisos establecidos durante los 15 años. Se considera entonces los recursos del Presupuesto General de la Nación, Presupuesto de Entidades Territoriales (incluyendo Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y recursos propios), Sector Privado y Cooperación Internacional.

---

<sup>7</sup> En concordancia con el Acuerdo, el ejercicio da prioridad a las inversiones en las regiones: (i) más afectadas por el conflicto; (ii) con mayor situación de pobreza y necesidades insatisfechas; (iii) con presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales y; (iv) con mayor debilidad institucionalidad. La estimación de costos y análisis de fuentes correspondientes se realiza sobre un supuesto de intervención a 170 municipios priorizados (PDET), sin perjuicio de otras inversiones que aporten a la paz en el resto del país.

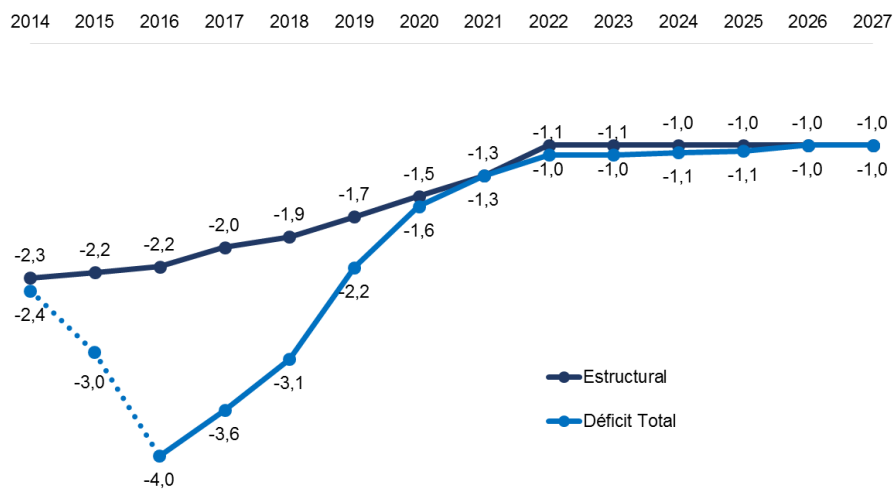
El ejercicio estima un costo total de la implementación del Acuerdo de \$129,5 billones constantes de 2016 y destaca que el Punto 1: Reforma Rural Integral será el punto más costoso, al representar cerca del 85% del total de los costos. Asimismo, el ejercicio revela las fuentes que permitirán cubrir la totalidad de las inversiones y destaca que el Presupuesto General de la Nación será la principal fuente al cubrir cerca del 36% de los costos a la vez que da cabal cumplimiento a la Regla Fiscal. Para mayor detalle del ejercicio y de los resultados se puede consultar el capítulo 5 del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017.

## 2.4 Retos y desafíos

Los riesgos y desafíos de la Dirección General de Política Macroeconómica se centran en el apropiado análisis de las variables macroeconómicas y las cuentas fiscales. Con esto el sostenimiento y la consolidación fiscal deben continuar manteniendo un rol protagónico dentro de los objetivos de la Dirección por lo que el cumplimiento de la regla fiscal representa el mayor reto de ésta tanto en el corto como en el mediano plazo.

Así, dado que la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste, y aun cuando en los últimos años se han tomado las medidas necesarias para enfrentar las condiciones adversas, la estrategia fiscal de mediano plazo debe ser conservadora y ajustarse a un escenario en el cual el mayor déficit permitido en los últimos años deberá reversarse hasta llegar a niveles cercanos a 1,0% del PIB en 2022 (Gráfico 2.12).

**Gráfico 2.12 Balance Total y Estructural GNC 2014-2027**

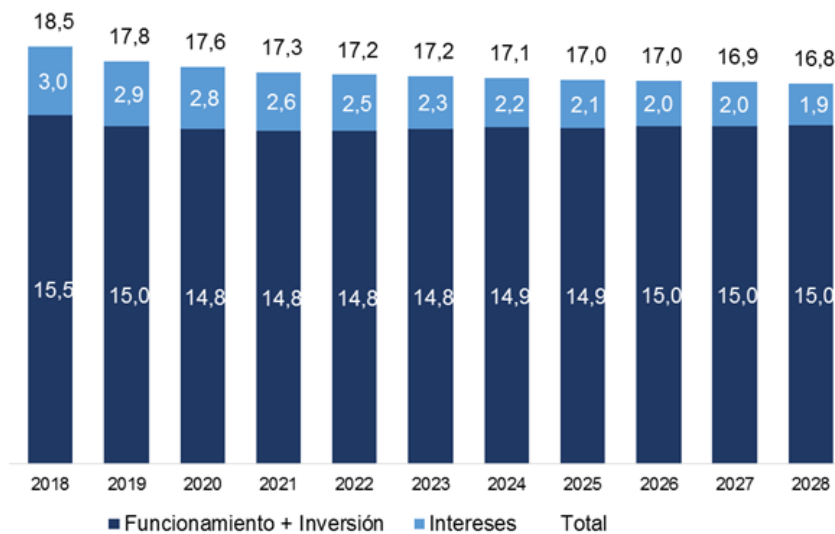


Fuente MHCP – La línea punteada corresponde a niveles observados

El ajuste fiscal presentado es consistente con un escenario macroeconómico de mediano plazo en el que se proyecta un crecimiento de 3,5% en 2018 convergiendo al producto potencial (3,7%) en el largo plazo. En el frente externo, se espera un incremento de las importaciones en dólares para el mediano plazo consistente con el crecimiento real esperado y una leve apreciación en los años 2017-2020 que se explica por qué la senda de precios del petróleo en el mediano plazo converge a USD 70/barril BRENT.

Este escenario es consistente con un menor pago de intereses en el mediano plazo, lo que responde a la proyección decreciente de deuda pública que se espera con la reducción progresiva del déficit fiscal que obliga la Regla. Como se puede observar, el pago de intereses decrece cerca de 1pp del PIB en el mediano plazo al pasar de 2,9% del PIB en 2019 a 1,9% del PIB en 2028 (Gráfico 2.13).

**Gráfico 2.13 Gastos GNC Mediano Plazo (% del PIB)**



Fuente: MHCP

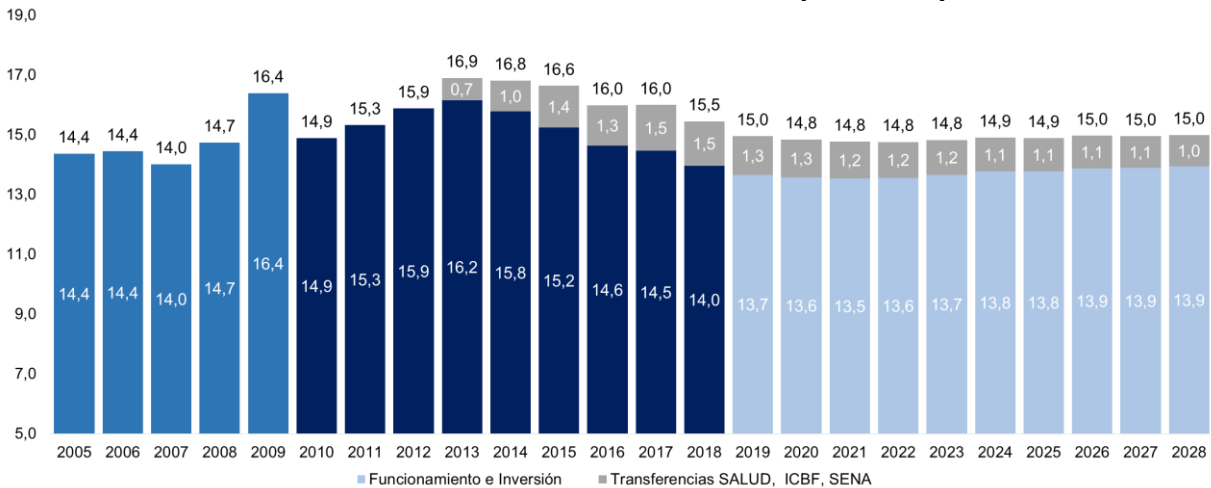
Los ingresos adicionales generados por la reforma tributaria estructural, se enfrentarán a las exigencias fiscales de la regla fiscal por lo que el gasto fiscal deberá reducirse paulatinamente. Por tal motivo, el Gobierno Nacional presentará un gasto total en el año 2018 equivalente a 15,5%, y se irá reduciendo hasta 14,8% del PIB en 2022. Inicialmente, será una reducción de 0,5pp del PIB en el año 2018l. En el año 2019, las exigencias en de la regla fiscal se intensifican, pues el déficit permitido por el CCRF disminuye de 3,1% del PIB a 2,2%. Sin embargo, la estructura tributaria es sólida y permite una reducción del gasto de funcionamiento e inversión de tan solo 0,5pp del PIB. Esta senda decreciente en el gasto continuará hasta el año 2022, momento en el que se habrán generado suficientes superávits primarios, permitiendo que la senda de gastos inicie un pausado incremento hasta llegar a 15% del PIB en el año 2028.

Aun así, vale señalar que la reducción de gasto presentada en esta estrategia fiscal, plantea una disminución del gasto a niveles similares a los que tenía Colombia década atrás. En el año 2018, los recursos de funcionamiento e inversión, sin incluir las transferencias realizadas a SENA, ICBF y Salud, serán equivalentes a los observados en el año 2007, 14,0% del PIB (Gráfico 2.14).

Este escenario, en el que se proyecta una senda decreciente en los gastos de funcionamiento e inversión plantea varios retos. En primera instancia se deberán priorizar aquellas erogaciones que mayor impacto tengan sobre el crecimiento económico y la equidad social; además, la implementación de los Acuerdos de Paz se presenta como una de las principales estrategias de política macroeconómica y de desarrollo para el país en el mediano plazo, por lo que la forma

como el país debe atender todas las demandas sociales en materia de gasto será un debate que deberá esperar, como insumo fundamental, las recomendaciones de la Comisión de Estudios del Gasto Público y la Inversión, las cuales deben ser entregadas al país en diciembre de este año.

**Gráfico 2.14 Gastos GNC 2005 - 2028 (% del PIB)**



Fuente: MHCP

Para materializar este escenario compuesto por menores niveles de déficit, menores niveles de endeudamiento y niveles de gasto de funcionamiento e inversión estables en el mediano plazo, las condiciones macroeconómicas deben permitir el recaudo esperado, asociado a este escenario.

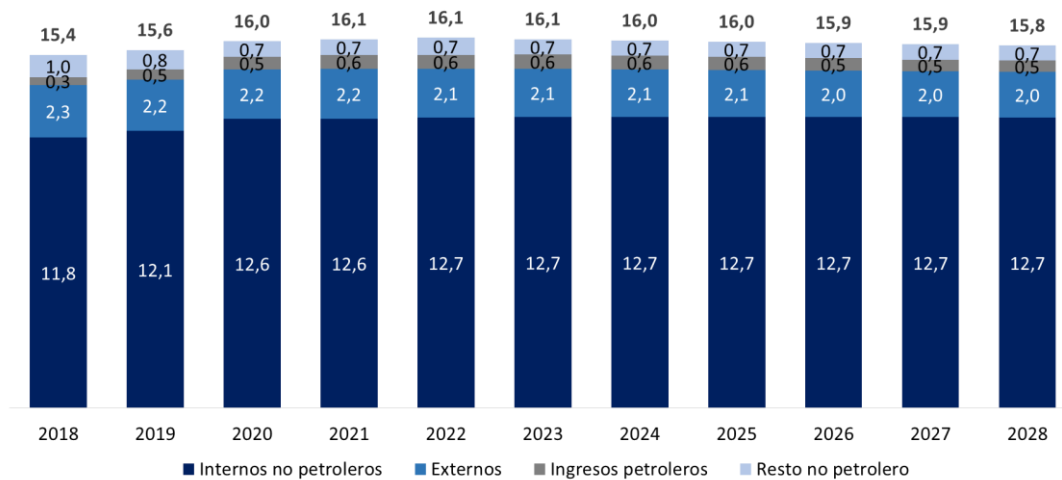
Con esto, se espera que los ingresos no tributarios, los fondos especiales y los recursos de capital no petrolero mantengan su aporte en el mediano plazo en 0,7% del PIB. Asimismo, los ingresos petroleros alcanzan un máximo de 0,6% del PIB para el periodo 2021 - 2025 y se espera estén cerca 0,5% del PIB en el mediano plazo pues no se espera un recaudo extraordinario por este concepto.

Adicionalmente, los ingresos tributarios provenientes de la actividad de comercio externo presentan un decrecimiento en el mediano plazo al pasar de 2,2% del PIB en 2021 a 2,1% del PIB en 2027. Este comportamiento responde a que, en promedio, se esperan crecimientos menores de las importaciones en pesos que los niveles de crecimiento nominal del PIB. Por otro lado, los ingresos tributarios internos no petroleros se incrementan en el mediano plazo como consecuencia de una mayor formalización, al tiempo que las posibilidades de gestión por parte de la DIAN se irán incrementando.

En efecto, la Ley 1819 de 2016 entrega facilidades para que la DIAN pudiese adelantar de manera más efectiva sus labores de recaudo. Por una parte, se incluyeron elementos que aseguran una modernización tecnológica de la administración de impuestos, enriquecen la carrera administrativa y fortalecen los mecanismos de provisión de empleos. Esto permitirá vincular los mejores profesionales y así lograr ejercer una fiscalización más efectiva, traducida en mayores niveles de recaudo. Adicionalmente, se fortaleció la capacidad para controlar la evasión tanto interna, como de capitales en el extranjero, permitiéndole a la DIAN solicitar información a los contribuyentes. Los primeros efectos de estas herramientas se observaron en el año 2017, donde

a la fecha se han normalizado más de \$20 billones de activos en el exterior, lo que ha representado más de \$1 billón de recaudo tributario.

**Gráfico 2.15 Ingresos GNC Mediano Plazo (% del PIB)**



Fuente: MHCP

# Capítulo 3

## 3 DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

### 3.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) es la responsable de la política de financiamiento y manejo de deuda de la Nación. Su misión es continuar con la búsqueda permanente de las mejores condiciones de financiamiento, así como del manejo eficiente de los recursos disponibles a través del Tesoro Nacional. Adicionalmente, busca continuamente las mejores ventanas y oportunidades de financiación de acuerdo a las condiciones de mercado, cumpliendo con las necesidades de la Nación tanto en el mercado local como en el mercado externo.

Asimismo, la Dirección cumple un rol primordial en el esquema institucional de revisión de las condiciones financieras y de riesgos de los proyectos de inversión de las Asociaciones Público Privadas. Su objetivo es apoyar las obras de infraestructura, que le permitirán al país aumentar su competitividad y su potencial de desarrollo en un marco donde prime la responsabilidad fiscal.

### 3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

A pesar de la volatilidad de los mercados internacionales, a causa de la fuerte caída de los precios del petróleo, las elecciones en Estados Unidos, el referendo en Reino Unido, el acuerdo de paz y la reforma tributaria, el Gobierno colombiano enfrentó los choques externos con responsabilidad y excelentes resultados. Financiando tanto en el mercado local, como en el mercado externo las necesidades del plan financiero, con una amplia participación de inversionistas extranjeros, resultados que reflejan la confianza que tiene la economía colombiana a nivel internacional.

#### 3.2.1 Subdirección de Financiamiento Interno

La estrategia de financiamiento en el mercado de capitales doméstico se centra en la colocación eficiente de Títulos de Tesorería – TES de Largo Plazo. El propósito es obtener los recursos necesarios para financiar las apropiaciones presupuestales de cada vigencia, buscando reducir el costo y dentro de parámetros prudentes de riesgo.

Por su parte, los Títulos de Tesorería – TES de Corto Plazo están destinados a financiar operaciones temporales de tesorería y se consideran como instrumento para el manejo de la liquidez y como mecanismo de política monetaria, complementando el trabajo que cumple el Banco de la República.

La Subdirección de Financiamiento Interno ha diseñado e implementado una estrategia proactiva y organizada de emisión y colocación de títulos de deuda en el mercado doméstico, que le permite cumplir con las necesidades definidas en el Plan Financiero con suficiente anticipación en cada vigencia. Gracias al esquema de colocaciones mediante operaciones de Subastas y con Entidades Públicas se continúan consolidando los mercados primario y secundario de deuda pública interna.

A continuación, se presenta el comportamiento de cada mecanismo y tipo de colocación en el periodo comprendido entre julio de 2016 y abril de 2017.

### **3.2.1.1 TES de largo plazo**

Durante el año 2016, la Nación realizó colocaciones de TES por un monto de \$39,15 billones como parte del plan de financiamiento de las apropiaciones presupuestales de la vigencia. De este total, \$36,57 billones corresponden a colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B con situación de fondos, de los cuáles \$23,32 billones (60% del total de las colocaciones) se ejecutaron a través del mecanismo de subastas, en tanto que \$13,25 billones (34% del total de las colocaciones) se obtuvieron por concepto de excedentes de entidades públicas a través de operaciones convenidas y forzosas.

Las colocaciones de TES sin situación de fondos para la vigencia 2016 destinadas a atender sentencias y conciliaciones judiciales, así como los pagos correspondientes a las pérdidas del Banco de la República y la deuda a favor del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), ascendieron a \$2,57 billones, monto que corresponde al 7% del total de las colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B.

En lo corrido de 2017<sup>8</sup>, se ha alcanzado el 47% de las necesidades de financiamiento de la vigencia en el mercado local, que corresponde a colocaciones de TES por \$15,81 billones. De este monto, \$10,52 billones se han obtenido por medio de subastas y \$4,79 billones por concepto de excedentes de entidades públicas a través de operaciones convenidas y forzosas (Cuadro 3.1).

---

<sup>8</sup> Datos con corte a 30 de abril de 2017.

**Cuadro 3.1 Colocaciones de TES**

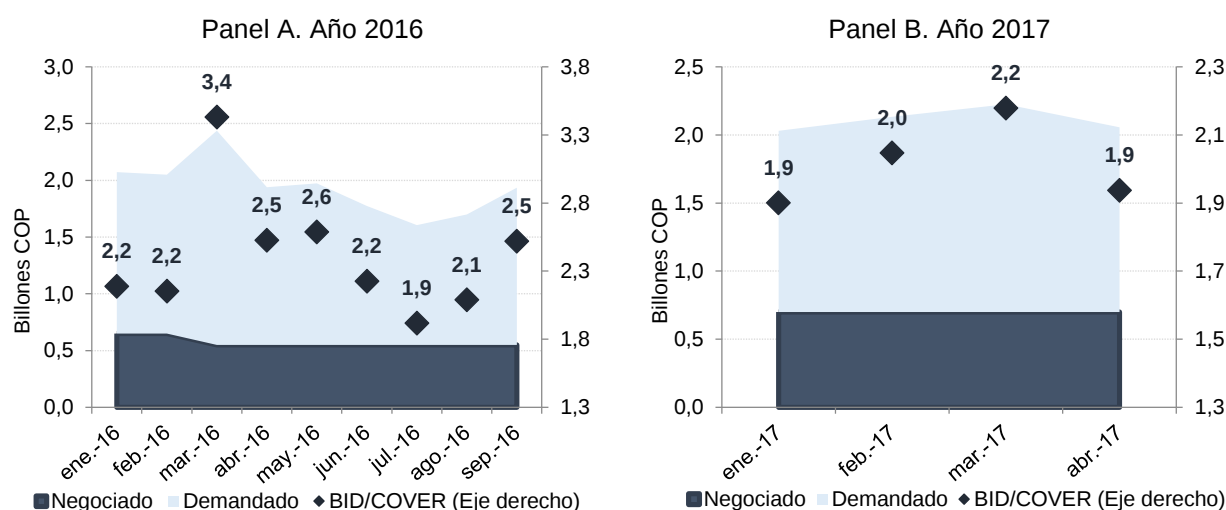
(Miles de Millones de pesos)

| Panel A. Año 2016  |               |               |             | Panel B. Año 2017  |               |               |             |
|--------------------|---------------|---------------|-------------|--------------------|---------------|---------------|-------------|
| Operación          | Colocado      | Meta          | Ejecutado % | Operación          | Colocado      | Meta          | Ejecutado % |
| Subastas           | 23,321        | 22,636        | 103%        | Subastas           | 10,520        | 25,507        | 41%         |
| Entidades Públicas | 13,255        | 5,709         | 232%        | Entidades Públicas | 4,785         | 7,060         | 68%         |
| Otros              | 2,578         | 3,088         | 83%         | Otros              | 500           | 750           | 67%         |
| <b>Total</b>       | <b>39,153</b> | <b>31,433</b> | <b>125%</b> | <b>Total</b>       | <b>15,805</b> | <b>33,317</b> | <b>47%</b>  |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

Es importante mencionar que para 2017 el Plan Financiero contempla colocaciones de TES sin situación de fondos por un total de \$750 mil millones para atender la liquidación de CAPRECOM, así como los pagos correspondientes a sentencias y conciliaciones judiciales. Al cierre de abril se han colocado \$500 mil millones destinados a atender parcialmente la liquidación de CAPRECOM.

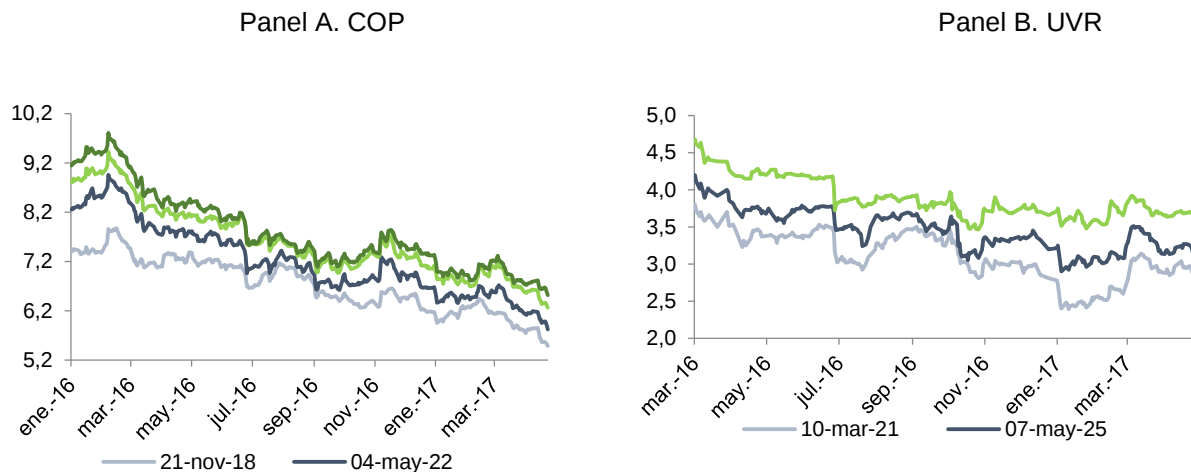
Durante el 2016, la demanda por los títulos colocados a través de subastas fue en promedio 2,4 veces el monto ofrecido al mercado. Para 2017 este indicador, conocido como *Bid to Cover*, alcanzó un valor promedio de 2,02 veces al cierre de abril. Esto indica que la demanda por títulos del gobierno colombiano es sólida y el resultado financiero satisfactorio (Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.1 Demanda por subastas de TES**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

En 2016 y lo corrido de 2017 el mercado de deuda pública ha presentado episodios de volatilidad causada principalmente por la caída en los precios del petróleo y la incertidumbre frente al cambio de política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed). Pese a lo anterior, la confianza de inversionistas locales y extranjeros se ha mantenido estable, lo cual se evidencia en los niveles de los tipos de interés de los títulos TES en el mercado secundario, así como la participación de los inversionistas extranjeros en el mercado local (Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2 Tasas de negociación TES**

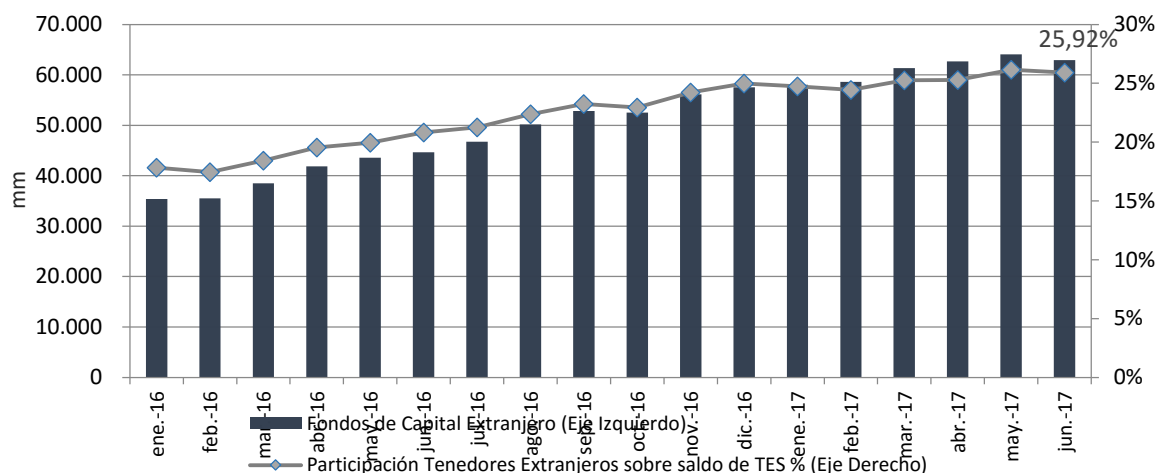


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

Desde marzo de 2014, cuando JP Morgan anunció el incremento en la participación de los bonos colombianos dentro de los índices GBI-EM Global y GBI-EM Global Diversified, los Fondos de Capital Extranjero iniciaron un incremento sostenido de su participación dentro de la composición de los inversionistas de TES. Es así como, a la fecha (30 de junio de 2017), estos inversionistas tienen la segunda participación más alta (25,92%), después de los Fondos de Pensiones (28,02%), al posicionarse por encima de los bancos comerciales (14,44%). Adicionalmente, el comportamiento de la participación de los inversionistas internacionales en el mercado de TES se mantuvo relativamente constante en 2015 y creciente en 2016 y 2017.

### Gráfico 3.3 Fondos de Inversión Extranjera

Montos vs. Participación sobre saldo de TES  
(Cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

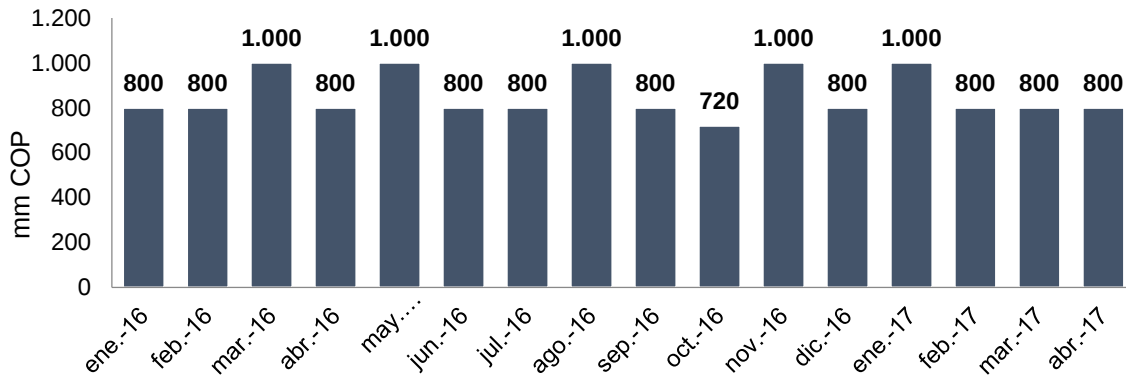
#### 3.2.1.2 TES de corto plazo

Los Títulos de Tesorería – TES de Corto Plazo están destinados a financiar operaciones temporales de tesorería y se consideran como instrumento en el manejo de la liquidez y mecanismo de política monetaria, complementando el trabajo que cumple el Banco de la República.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2389 de diciembre de 2015 y el Decreto 2067 de diciembre de 2016, la Nación emitió Títulos de Tesorería- TES Clase B para financiar operaciones temporales de tesorería. Durante la vigencia 2016 el monto nominal emitido fue de \$10,3 billones de pesos, en tanto que en los primeros cuatro meses de 2017 se emitieron \$3,4 billones de pesos en valor nominal.

### Gráfico 3.4 TES de corto plazo-Nominal Emitido

(Cifras en miles de millones de pesos)



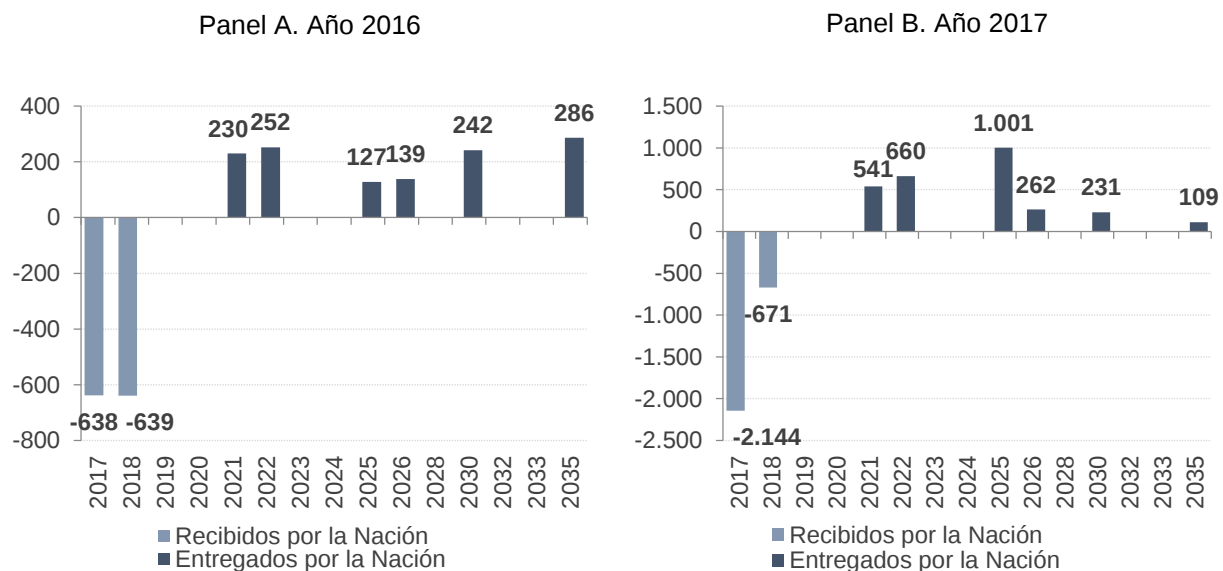
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

### 3.2.1.3 Operaciones de manejo de deuda interna

Con el propósito de mejorar los indicadores de su portafolio de deuda interna y reducir la presión sobre el flujo de caja de las vigencias 2016 y 2017, la Nación realizó en el segundo semestre de 2016 y en lo corrido de 2017 operaciones de manejo de deuda interna con el Tesoro Nacional. Estas operaciones ascendieron a \$1,3 billones en la segunda mitad de 2016 y \$2,8 billones en lo corrido de 2017, y consistieron en el intercambio de TES con vencimiento en 2017 y 2018, por Títulos TES con vencimiento en el 2021, 2022, 2025, 2026, 2030 y 2035. (Gráfico 3.5)

**Gráfico 3.5 Operaciones de manejo de deuda interna**

(Cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

Estas operaciones, acompañadas de la Estrategia de Colocación de títulos TES, impactaron de forma positiva los indicadores del perfil de la deuda interna, particularmente el cupón promedio y la vida media. Se tiene que en el periodo de análisis el cupón promedio del portafolio de títulos

TES disminuyó 48 puntos básicos, en tanto que la vida media se incrementó en un punto básico (Cuadro 3.2.).

### Cuadro 3.2 Indicadores de Perfil TES

(Cifras en billones de pesos)

Panel A. Año 2016 (31 de diciembre)

Panel B. Año 2017 (30 de abril)

| Condiciones Financieras<br>Portafolio de TES B 2016 |        |
|-----------------------------------------------------|--------|
| Concepto                                            | TOTAL  |
| Valor Nominal*                                      | 230.,3 |
| Cupón Promedio                                      | 8,50   |
| Vida Media                                          | 6,51   |
| Duración                                            | 5,01   |

| Condiciones Financieras<br>Portafolio de TES B 2017 |       |
|-----------------------------------------------------|-------|
| Concepto                                            | TOTAL |
| Valor Nominal*                                      | 247,9 |
| Cupón Promedio                                      | 8,02  |
| Vida Media                                          | 6,52  |
| Duración                                            | 5,03  |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.  
No incluye TES de control monetario

#### 3.2.1.4 Otros bonos de deuda

La Nación emite otro tipo de títulos valores diferentes a los títulos de Tesorería TES. A continuación, se describe su comportamiento en el periodo comprendido entre julio 2016 y abril de 2017.

##### A. Expedición de deuda pública - Bonos de Valor Constante

Los Bonos de Valor Constante fueron creados mediante el artículo 131 de la Ley 100 y reglamentados mediante los Decretos 2337 de 1996 y 3088 de 1997, con el fin de rembolsar la porción del pasivo pensional a cargo de la Nación que haya sido pagada por las universidades o instituciones de educación superior. En el 2016 se expidieron 16 bonos por un valor total de \$65 mil millones (Cuadro 3.3). En el segundo semestre de 2016 se expidieron bonos de valor constante por \$36,9 mil millones:

**Cuadro 3.3 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2016**

(Cifras en miles de millones de pesos)

| <b>BONOS EMITIDOS 2016 SERIE A</b> |                                              |                    |
|------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| <b>UNIVERSIDAD</b>                 | <b>Acta de emisión</b>                       |                    |
|                                    | <b>Consecutivo /Expedición<br/>(mes-día)</b> | <b>VR. NOMINAL</b> |
| DE MAGDALENA                       | 2016-06 / JUL-19                             | 1,379              |
| DE CARTAGENA                       | 2016-08 / AGO-24                             | 6,062              |
| GOB DEL TOLIMA                     | 2016-09 / AGO-25                             | 3,136              |
| DE NARIÑO                          | 2016-10 / AGO-26                             | 4,710              |
| DEL MAGDALENA                      | 2016-14 / OCT 27                             | 1,379              |
| DE NARIÑO                          | 2016-15 / NOV -15                            | 8,403              |
| GOB DEL TOLIMA                     | 2016-16 / NOV - 16                           | 3,787              |
| DE CARTAGENA                       | 2016-17 / NOV - 17                           | 8,055              |
| <b>TOTAL</b>                       |                                              | <b>36,911</b>      |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

En lo corrido de 2017 se expidieron bonos de valor constante por \$12,8 mil millones, de acuerdo con la información reportada en el Cuadro 3.4.

**Cuadro 3.4 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2017**

(Cifras en miles de millones de pesos)

| <b>BONOS EMITIDOS 2017 SERIE A</b> |                                              |                    |
|------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| <b>UNIVERSIDAD</b>                 | <b>Acta de emisión</b>                       |                    |
|                                    | <b>Consecutivo /Expedición<br/>(mes-día)</b> | <b>VR. NOMINAL</b> |
| DE CARTAGENA                       | 2017-02 / MAR-14                             | 7,664              |

|                |                  |               |
|----------------|------------------|---------------|
| GOB DEL TOLIMA | 2017-03 / MAR-15 | 3,779         |
| DEL MAGDALENA  | 2017-04 / MAR-16 | 1,379         |
|                |                  | <b>12,823</b> |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

## B. Expedición de deuda pública – TIDIS

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

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

Para la vigencia 2016 se emitieron TIDIS por un valor de \$11,2 billones y para el 2017 se proyecta emitir TIDIS por un valor de \$10 billones.

## C. Otra deuda pública - Cuentas Inactivas

Mediante el artículo 36 del Decreto 2331 de 1998 se establece que los saldos de las cuentas corrientes o de ahorro que hayan permanecido inactivas por un período mayor de un año y no superen el valor equivalente a dos (2) UPAC (hoy 322 UVR), serán transferidos por las entidades financieras tenedoras, a título de mutuo, a la Nación-MHCP. En el Cuadro 3.5 se presentan las operaciones asociadas a estas cuentas durante el periodo 2016-2017.

### Cuadro 3.5 Operaciones Cuentas Inactivas 2016-2017

(Cifras en miles de millones de pesos)

Panel A. Movimientos Cuentas inactivas 2016

| Trimestre | Traslados | Reintegros |
|-----------|-----------|------------|
| I         | 11.495    | 2.831      |
| II        | 9.193     | 3.184      |

Panel B. Movimientos Cuentas inactivas 2017

| Trimestre | Traslados | Reintegros |
|-----------|-----------|------------|
| I         | 8.491     | 7.414      |

|     |        |       |
|-----|--------|-------|
| III | 7.678  | 2.359 |
| IV  | 10.919 | 3.824 |

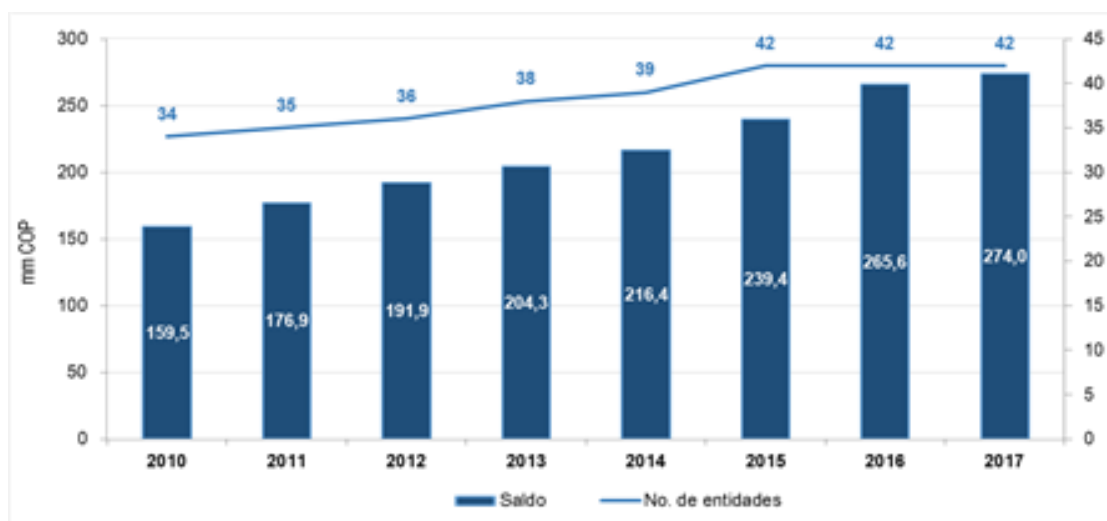
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

En el 2016 las entidades obligadas trasladaron a la Nación a título de mutuo un total de \$33.676 millones y solicitaron reintegros de cuentas inactivas por un total de \$9.264 millones.

Para los primeros cuatro meses de 2017, la entidades financieras han trasladado a la Nación a título de mutuo un monto de \$20.688 millones y solicitaron el reintegro de recursos por un total de \$6.015 millones. El saldo de cuentas inactivas con corte a abril 30 de 2017 es de \$273.961 millones.

### Gráfico 3.6 Evolución saldo cuentas inactivas

(Cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

#### 3.2.1.5 Programa de Creadores de Mercado (PCM)

El Gobierno Nacional juega un papel determinante en el desarrollo del mercado financiero local a través del mercado de deuda pública y el Programa Creadores de Mercado (PCM) constituye la principal herramienta para lograr tal fin. El principal objetivo del PCM es garantizar la colocación primaria de los TES y de proporcionar liquidez y profundidad al mercado colombiano de deuda pública interna.

Las entidades que hacen parte del PCM son aquellas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, entre las que se encuentran establecimientos bancarios, Corporaciones Financieras y Sociedades Comisionistas de Bolsa. Estas entidades deben cumplir con una serie

de requisitos que buscan garantizar la fortaleza financiera de los participantes, quienes se involucran como Creadores de Mercado (CM) o Aspirantes a Creadores de Mercado (ACM), designados por la DGCPTN para la respectiva vigencia. Estas entidades se encargan de las labores de compra, intermediación y promoción de la deuda pública de la Nación y su finalidad es fomentar condiciones adecuadas de financiación para la Nación en el mercado de capitales por medio del desarrollo del mercado de títulos de deuda pública.

En noviembre de 2016, BTG Pactual y Banco de Occidente manifestaron su intención de ingresar al PCM para la siguiente vigencia en calidad de ACM. Por este motivo, en 2017 el PCM cuenta con dos nuevos participantes y un número total de 14 agentes, mejorando los niveles de liquidez del mercado primario y del primer escalón de la deuda pública colombiana.

Los principales movimientos en el escalafón para 2017 estuvieron relacionados con la participación de Banco de Bogotá que pasó a ostentar la categoría de CM, en tanto el Banco GNB Sudameris pasó a ser ACM para la vigencia mencionada (Cuadro 3.6). El Banco Popular, por su parte, dejó de ser integrante del PCM. Estos cambios respondieron al comportamiento que tuvo cada entidad y a los puntajes respectivos en los indicadores de presencia en pantalla, mercado primario y secundario y operaciones de liquidez

**Cuadro 3.6 Operaciones Cuentas Inactivas 2016-2017**

Panel A. Ranking ene-dic 2016

| Dic-16          |     |         |          |
|-----------------|-----|---------|----------|
| Entidad         |     | Puntaje | Posición |
| COLPATRIA       | CM  | 100,000 | 1        |
| BANCOLOMBIA     | CM  | 93,395  | 2        |
| BBVA            | CM  | 87,163  | 3        |
| CREDICORP       | CM  | 85,133  | 4        |
| CITIBANK        | CM  | 77,745  | 5        |
| JPMORGAN        | CM  | 74,347  | 6        |
| DAVIVIENDA      | CM  | 71,409  | 7        |
| CORFICOLOMBIANA | CM  | 71,361  | 8        |
| BOGOTA          | ACM | 63,013  | 9        |
| AGRARIO         | CM  | 62,185  | 10       |
| GNB SUDAMERIS   | CM  | 31,719  | 11       |
| CORPBANCA       | ACM | 25,328  | 12       |
| POPULAR         | ACM | 13,347  | 13       |

Panel B. Ranking ene-abr 2017

| Abr-17          |     |         |          |
|-----------------|-----|---------|----------|
| Entidad         |     | Puntaje | Posición |
| BANCOLOMBIA     | CM  | 100,000 | 1        |
| JPMORGAN        | CM  | 93,424  | 2        |
| COLPATRIA       | CM  | 93,101  | 3        |
| CREDICORP       | CM  | 92,676  | 4        |
| BOGOTA          | CM  | 82,237  | 5        |
| AGRARIO         | CM  | 82,083  | 6        |
| BBVA            | CM  | 80,229  | 7        |
| DAVIVIENDA      | CM  | 68,696  | 8        |
| CORFICOLOMBIANA | CM  | 67,009  | 9        |
| CORPBANCA       | ACM | 63,861  | 10       |
| CITIBANK        | CM  | 62,997  | 11       |
| BTG PACTUAL     | ACM | 62,449  | 12       |
| GNB SUDAMERIS   | ACM | 26,75   | 13       |
| OCCIDENTE       | ACM | 25,531  | 14       |

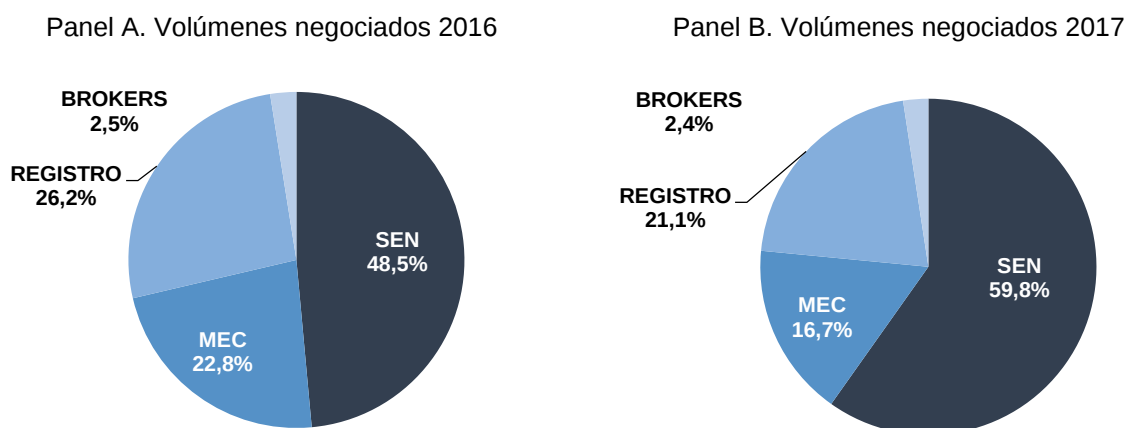
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de abril de 2017.

### 3.2.1.6 Mercado secundario

El mercado secundario de deuda pública es aquel en el que se transan tanto los títulos TES como otros títulos de deuda, por parte de los diferentes intermediarios y las entidades participantes en el PCM. Las transacciones de títulos TES en el mercado secundario se realizan en los siguientes sistemas: Sistema Electrónico de Negociación (SEN) administrado por el Banco de la República, el Mercado Electrónico Colombiano (MEC) administrado por la Bolsa de Valores y los Sistemas de Registro y *Brokers*.

Durante la vigencia 2016 y lo observado hasta abril de 2017, el SEN mantiene la porción mayoritaria dentro de las plataformas de transacción y registro, con montos que alcanzaron participaciones de 48,5% en 2016 y 59,8% en 2017, respectivamente, seguido por los Sistemas de Registro, el MEC y *Brokers*.

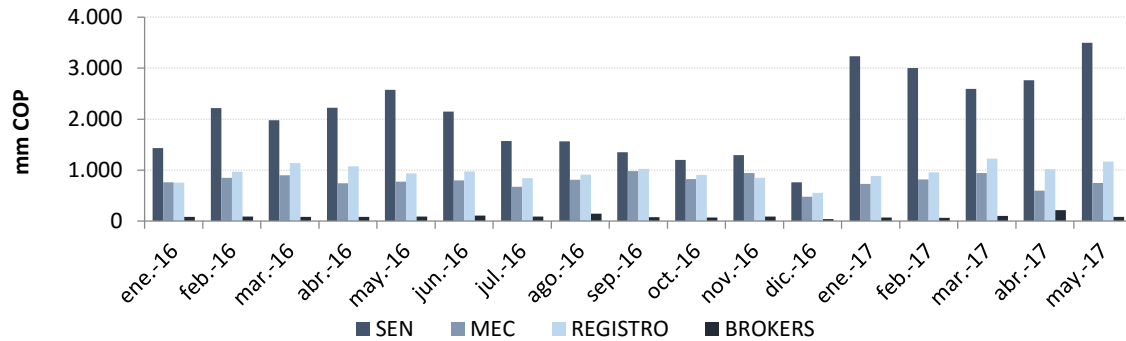
**Gráfico 3.7 Negociaciones de TES mercado secundario- Participación por sistema**



Fuente: BVC – Banco de la República. Datos con corte al 21 de abril de 2017.

En 2016 se negociaron diariamente en promedio en el SEN \$1,7 billones, frente a los volúmenes transados en los otros sistemas transaccionales, que para el 2016 tuvieron una negociación promedio diaria de \$1,8 billones. En lo corrido del 2017, se negociaron diariamente en promedio en el SEN \$2,7 billones, frente a los volúmenes transados en el MEC y Registro, los cuales alcanzaron una cifra promedio de \$1,9 billones durante los primeros cuatro meses de la vigencia 2017 (ver Gráfico 3.8).

**Gráfico 3.8 Volúmenes de negociación en los diferentes sistemas transaccionales**



Fuente: BVC – Banco de la República. Datos con corte al 21 de abril de 2017.

El cambio en el comportamiento de las variables macroeconómicas experimentado por la economía colombiana desde el tercer trimestre de 2015, así como el endurecimiento de la política monetaria por parte del Banco de la República frente a las presiones inflacionarias, generó una reducción en los volúmenes transados en los sistemas de negociación durante 2016.

A partir de enero de 2017, se evidencia un importante aumento en los volúmenes de negociación de los TES impulsado por la reducción de la tasa de interés de intervención del Banco de la República y resultado de la creciente demanda de deuda pública local por parte de inversionistas locales y extranjeros.

### 3.2.2 Subdirección de Financiamiento Externo

La subdirección de Financiamiento Externo además de estructurar, programar y dirigir, la estrategia de Financiamiento Externo de la Nación con recursos provenientes del mercado de capitales externo y banca comercial; estudia la incidencia del comportamiento del mercado de capitales externo y las variables de política económica con el fin de ejecutar esta estrategia eficientemente.

Para tal fin, se hizo un análisis del mercado que le permitió a la Dirección financiarse bajo las mejores condiciones a través de una operación en enero de 2017. Esta consistió en la emisión y colocación de un nuevo Bono Global por un monto USD 1.000 millones con vencimiento a 10 años y la reapertura del Bono Global con vencimiento en 2045 por USD 1.500 millones. Dicha operación contó con una demanda de USD 8.500 millones para una emisión de USD 2.500 millones, la demanda más alta en la historia de colocaciones de deuda externa ejecutada por la Nación y con la participación de 294 inversionistas, provenientes de Estados Unidos y Europa, hecho que demuestra la confianza del mercado internacional en la solidez de la economía colombiana.

#### 3.2.2.1 Emisión Bono Global USD 2017 y Reapertura Bono Global USD 2045

##### 3.2.2.1.1 Contexto Internacional

La tendencia de mercado durante el segundo semestre de 2016 se enmarcó por resultados económicos mixtos. Durante el tercer trimestre, el crecimiento económico en Estados Unidos se recuperó al presentar un mejor desempeño en los principales indicadores macroeconómicos, especialmente en el mercado laboral con reducciones en la tasa de desempleo y la recuperación sostenida de la inflación. Este comportamiento impulsó las expectativas del mercado sobre un

posible incremento de la tasa de referencia por parte de la Reserva Federal en el segundo semestre del año.

No obstante, durante el cuarto trimestre, la economía estadounidense se enfrentó a un panorama incierto, por los resultados de las elecciones presidenciales en noviembre del 2016 en las que resultó ganador como presidente a Donald Trump. El crecimiento se ralentizó frente al trimestre anterior al registrar una variación de 2,1% interanual frente al 3,5% del trimestre previo, según el Departamento de Comercio. En suma, el año 2016 se caracterizó por una desaceleración económica con un incremento del PIB de 1,6%, su menor desempeño desde 2011.

Finalmente, durante la reunión de diciembre de 2016, el Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC<sup>9</sup>, por sus siglas en inglés), decidió aumentar en 25 puntos básicos la tasa de referencia, teniendo en cuenta el comportamiento estable del mercado laboral y de la actividad económica en el país. La política monetaria en Estados Unidos mantuvo expectante al mercado en relación con las subidas adicionales en la tasa de referencia de la Reserva Federal para 2017.

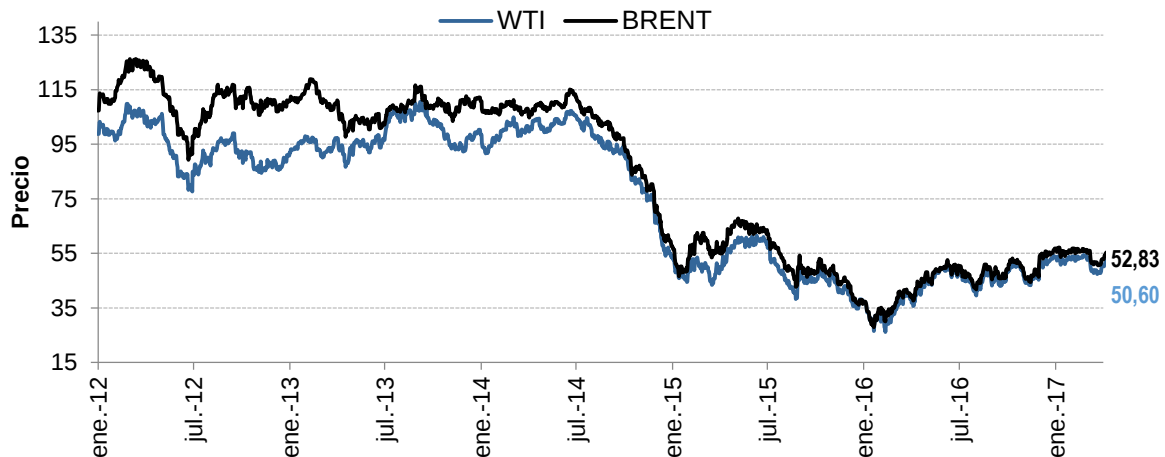
Por otro lado, en la Zona Euro el Banco Central Europeo (BCE) desde el 10 de marzo de 2016 mantuvo la senda de tasas bajas en concordancia con su política expansionista dejándola inalterada desde ese momento entre 0,05% y 0%; así mismo, mantuvo el plan de compras en Bonos del Tesoro y en activos privados en EUR 80 millones al mes.

En general, a pesar del comportamiento de la economía mundial en 2016, el 2017 inició con mejores perspectivas económicas gracias a la recuperación de los precios del petróleo principalmente, los cuales habían llegado a niveles históricamente bajos (US\$ 27 por barril) a principios de 2016 (Gráfico 3.9). Por otro lado, las presiones por políticas proteccionistas a nivel mundial, la volatilidad de los mercados financieros y las tensiones geopolíticas, fueron contrarrestadas por la demanda de los consumidores y la alta inversión en los mercados de capitales internacionales en enero de 2017.

### **Gráfico 3.9 Comportamiento del precio del petróleo**

---

<sup>9</sup> Federal Open Market Committee

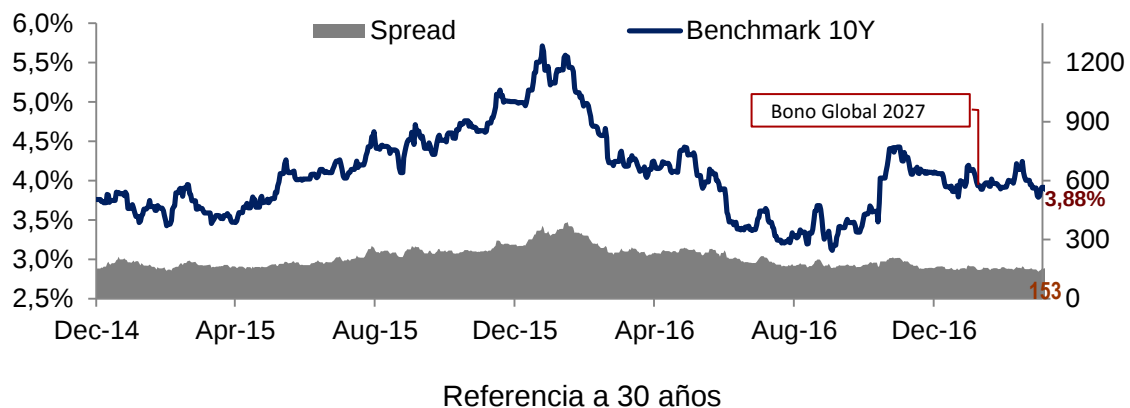


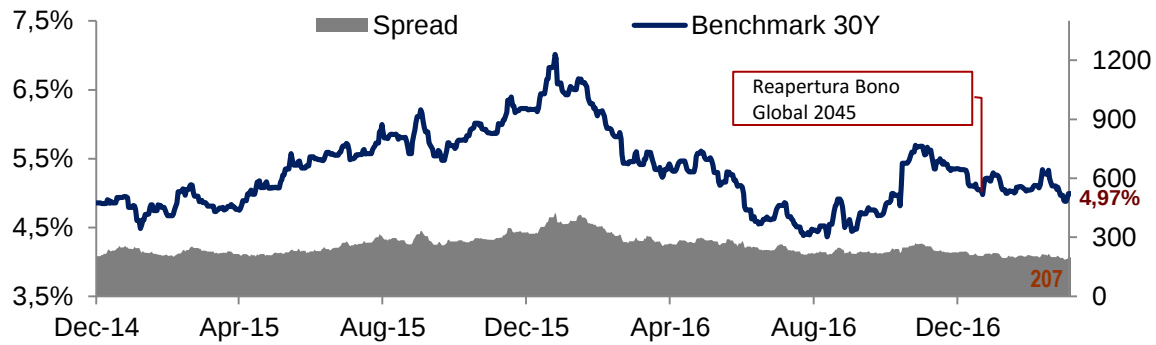
Fuente: Bloomberg 31 de marzo de 2017

### 3.2.2.1.2 Emisiones en el Mercado Internacional

Bajo este escenario, el 18 de enero de 2017, aprovechando las condiciones favorables del mercado internacional luego de evidenciar una recuperación en el mercado de renta fija, el satisfactorio comportamiento de los principales índices bursátiles, una mejor perspectiva en los precios del crudo y anticipando la reunión del FOMC de la Reserva Federal; sumado a un mejor panorama local impulsado por el Acuerdo de Paz y la Reforma Tributaria, la Nación accedió al mercado de capitales internacional con la emisión del Bono Global con vencimiento en abril de 2027 por un monto de USD 1.000 millones, y la reapertura del Bono Global con vencimiento en junio de 2045 por un monto de USD 1.500 millones; con el objetivo de financiar las necesidades presupuestales del 2017. En el Gráfico 3.10 se presenta el rendimiento de los bonos de referencia de la Nación a 10 años y el diferencial sobre los tesoros de Estados Unidos.

**Gráfico 3.10 Bonos de Referencia en Dólares y Diferencial Sobre Tesoros**  
Referencia a 10 años



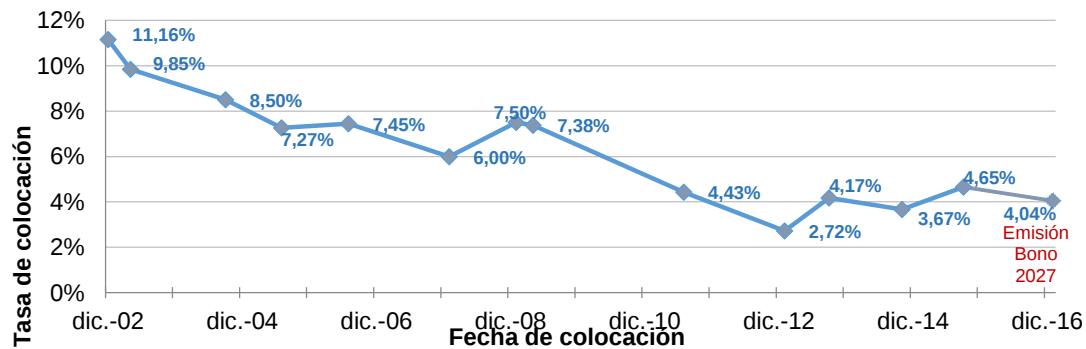


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con corte 31 de marzo de 2017.

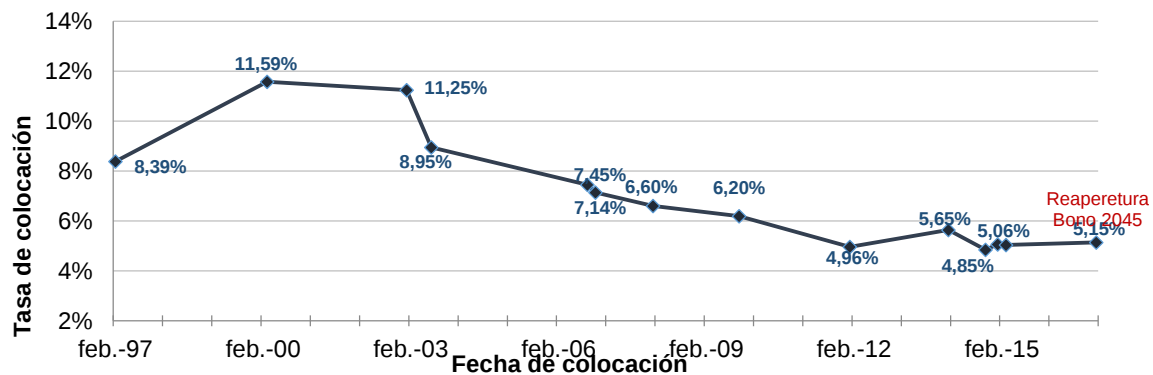
El bono Global 2027 se emitió a una tasa de 4,042% y un cupón de 3,875%; mientras que la reapertura del bono Global 2045 se realizó a una tasa de 5,145% y un cupón de 5% (Gráfico 3.11), mostrando la confianza de los inversionistas internacionales en el manejo macroeconómico y la disciplina fiscal del país.

### Gráfico 3.11 Tasa de colocación

Bonos de 10 años



Bonos de 30 años



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

La operación le permitió a la Nación financiar las necesidades presupuestales del 2017 en un 83%, anticipando la subida de tasas por parte de la FED y la volatilidad que podría presentarse durante el año.

### 3.2.2.2 Calificación de riesgo de Colombia

Colombia mantuvo su calificación de riesgo en el 2016 a pesar de vulnerabilidades externas que ocasionaron el incremento del déficit en cuenta corriente y fiscal, representando un reto para la Nación que tuvo que ajustarse a la nueva realidad. Durante los últimos tres años, el país ha sufrido un fuerte choque en sus términos de intercambio como resultado de la caída en el precio internacional del petróleo. Así las cosas, en el frente fiscal se encontraron los principales retos asociados a la nueva coyuntura, que se afrontaron, en parte, con la aprobación de la Reforma Tributaria Estructural a finales de 2016; mientras que, el déficit en cuenta corriente se ha venido ajustando gradualmente. En este sentido, las agencias calificadoras reconocieron la fortaleza del manejo económico manteniendo la calificación de riesgo del país.

El 18 de enero de 2017, la agencia calificadora Standard & Poors, ratificó la calificación de largo plazo en moneda extranjera de Colombia en BBB y mantuvo la perspectiva negativa. Esto ratifica la decisión de mantener con grado de inversión al país a pesar de los riesgos percibidos. Los retos que plantea la perspectiva sobre todo responden al riesgo generado por el alto cargo de intereses que presenta el gobierno, los desafíos asociados a la implementación de la reforma y a la financiación del postconflicto, el elevado nivel de la deuda externa, y la lenta recuperación de las exportaciones, pese a la depreciación del peso colombiano. Así mismo, ratificó las calificaciones de corto plazo en moneda extranjera y largo plazo en moneda local en P-2 Y Baa2, respectivamente.

Por otra parte, el 10 de marzo de 2017 Fitch reafirmó la calificación de Colombia en BBB y revisó la perspectiva de calificación de la Nación de negativa a estable, resaltando la reducción en el déficit de Cuenta Corriente, un panorama fiscal menos incierto tras ser aprobada la Reforma Tributaria en el mes de diciembre de 2016 y expectativas de inflación que convergen a la meta del Banco Central.

A 30 de junio de 2017, la relación de la calificación otorgada por las agencias calificadoras a la deuda emitida por la República de Colombia se presenta en el Cuadro 3.7:

**Cuadro 3.7 Calificación de la Republica de Colombia**

|                | Deuda Externa |             | Deuda Local |             | Perspectiva | Fecha de Última Revisión |
|----------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
|                | Corto Plazo   | Largo Plazo | Corto Plazo | Largo Plazo |             |                          |
| <b>Moody's</b> | P-2           | Baa2        | N.A.        | Baa2        | Estable     | 26-may-2016              |
| <b>S&amp;P</b> | A-2           | BBB         | A-2         | BBB+        | Negativa    | 18-ene-2017              |
| <b>Fitch</b>   | F2            | BBB         | F2          | BBB+        | Estable     | 10-mar-2017              |
| <b>DBRS</b>    | R-2H          | BBB         | R-1 L       | BBBH        | Estable     | 28-abr-2017              |

Fuente: Calificadoras de Riesgo. Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con corte a 31 de marzo de 2017.

### 3.2.2.3 Oficina de Relaciones con Inversionistas

La Oficina de Relaciones con Inversionistas, tiene como objetivo principal mantener una relación cercana con los agentes del mercado local e internacional a través de prácticas de divulgación transparente, relevante y completa, buscando fortalecer la relación entre la comunidad de inversionistas, incrementando la confianza y fomentando la inversión en el país.

Entre junio del 2016 y marzo del 2017 se realizaron 50 reuniones con inversionistas locales e internacionales, que incluye fondos de inversión, fondos de pensiones, entre otras instituciones financieras, donde se expuso el panorama macroeconómico y fiscal de la Nación, adicionalmente se resolvieron todas las dudas que surgieron en cada uno de los encuentros.

Por otro lado, la Oficina de Relaciones con Inversionistas ha respondido oportunamente las solicitudes y preguntas de los inversionistas que se reciben por medio del correo institucional [oricolombia@minhacienda.gov.co](mailto:oricolombia@minhacienda.gov.co) y por medio de la página web [www.irc.gov.co](http://www.irc.gov.co).



**Junio 23 de 2016. Conferencia Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016. Bogotá, Colombia.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un evento privado para Creadores de Mercado y sus analistas con el objetivo de exponer los puntos principales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2016 y resolver las inquietudes frente a este documento. El Ministro Mauricio Cardenas, Andrés Velasco, Director de Política Macroeconómica y Ana Milena López, Directora de Crédito Público y Tesoro Nacional, expusieron el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 y las nuevas perspectivas económicas bajo el nuevo contexto internacional. Las preguntas principales giraron en torno a la ampliación de la Regla Fiscal, los precios del petróleo y la reforma tributaria.



**Marzo 30 a abril 2 de 2017, Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Grupo BID, en Asunción, Paraguay.**

El Grupo BID está conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Sus reuniones anuales reúnen anualmente a los ministros de finanzas, presidentes de bancos centrales y otras autoridades de los 48 países miembros, con el fin de hacer seguimiento al desempeño de las entidades del Grupo, así como discutir temas económicos de la región de América Latina y el Caribe, tales como: pobreza, desigualdad y estrategias para promover un crecimiento económico sostenible. En esta ocasión se contó con la participación del Ministro de Hacienda, Mauricio Cardenas; la Directora de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ana Milena López.



**Abril 21 al 23 de 2017. Reuniones de primavera 2017, realizadas por FMI y el Grupo Banco Mundial, en la ciudad de Washington D.C.**

Las Reuniones de Primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Grupo Banco Mundial (GBM) congregan cada año a autoridades de bancos centrales, ministros de Finanzas y de Desarrollo, ejecutivos del sector privado y representantes de círculos académicos con el objeto de debatir temas que conforman la agenda económica global del momento, tales como crecimiento sostenible, estrategias para reducción de la pobreza, integración, Objetivos de Desarrollo Sostenible, cambio climático y la eficacia de la ayuda oficial para el desarrollo, entre otras. En esta ocasión se contó con la participación del Ministro de Hacienda, Mauricio Cardenas; el Viceministro técnico Andrés Escobar, y la Directora de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ana Milena López.

### **3.2.3 Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos**

La Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, es la dependencia encargada de manejar las relaciones con los bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales de los que el país es miembro accionista y/o cliente de operaciones de crédito con riesgo soberano.

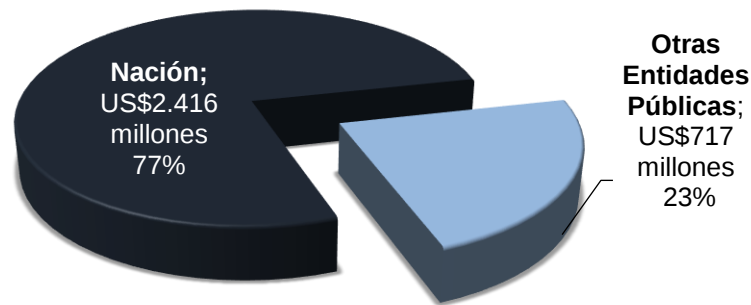
En esa medida, este aparte del documento describe los resultados de la gestión realizada por la Subdirección desde varias perspectivas: (i) contratación de operaciones de crédito para la Nación, garantizadas por la Nación y aquellas contratadas por otras entidades públicas, sin garantía de la Nación; (ii) autorizaciones expedidas para realizar operaciones de manejo de deuda con los bancos de desarrollo; y (iii) pagos de cuotas de capital o contribución realizadas por Colombia a los organismos financieros multilaterales de los que es miembro.

#### **3.2.3.1 Operaciones de Crédito**

Durante el período comprendido entre el primero de julio de 2016 y el 30 de abril de 2017 se suscribieron trece (13) contratos de crédito externo con la banca multilateral y bilateral por un monto total de USD 3.133,8 millones, de los cuales el 77% fueron operaciones de endeudamiento a cargo de la Nación (USD 2.416,51 millones) y el 23% restante fueron contratos suscritos por otras entidades públicas (US\$ 717,36 millones) (Gráfico 3.12).

#### **Gráfico 3.12 Montos totales contratados por prestatario**

(Cifras en dólares)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Es importante destacar la iniciativa de las entidades públicas por buscar opciones de financiamiento externo en condiciones favorables, así como para encauzar y sacar el mayor provecho posible a la asistencia técnica que estos ofrecen.

Por otro lado, se dio continuidad a las gestiones adelantadas desde hace varios años por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público encaminadas a ampliar la diversificación de fuentes de financiamiento del Gobierno Nacional, por esta razón, hemos dado continuidad a los diálogos sostenidos con bancos de desarrollo como: el Banco de Desarrollo de China (CDB), la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con los cuales aún no concretamos nuevas operaciones, pero hemos logrado abrir espacios de cooperación reembolsable que pueden ser útiles para el sector público colombiano a futuro.

A continuación, se detallan las contrataciones de operaciones de crédito externo de la Nación y las de entidades públicas diferentes a la Nación.

#### **A. Contratación de operaciones de crédito externo de la Nación**

Respecto de las contrataciones a cargo de la Nación, la totalidad de los créditos en el periodo 1 julio de 2016 - 30 de abril de 2017 (USD 2.416,51 millones) fueron préstamos de libre destinación/apoyo presupuestario, cuyo destino fue el financiamiento del Presupuesto General de la Nación.

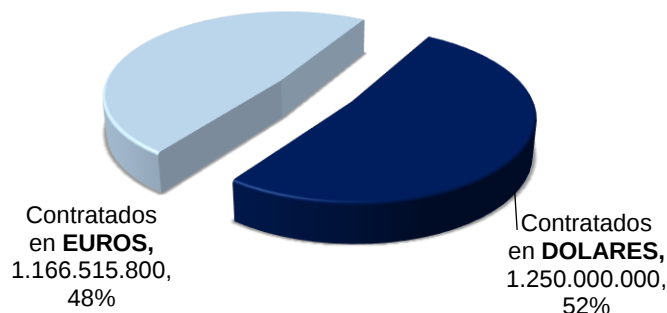
Sin embargo, y con el ánimo de fomentar la inversión, se han venido identificando y preparando operaciones de destinación específica para financiamiento de proyectos estratégicos, algunos de ellos para financiamiento del postconflicto (entre ellos: catastro multipropósito y la iniciativa Colombia Sostenible que se esperan suscribir en 2017 y 2018).

Así mismo, es importante destacar la contratación de deuda en Euros, tal como lo presenta el Gráfico 3.13. Esta decisión respondió a la estrategia de diversificación de deuda pero sobre todo debido a que las ofertas en euros que recibió el Gobierno Nacional representan condiciones

financieras más favorables que las denominadas en dólares, especialmente en tasa de interés, contribuyendo así a mejorar el perfil de deuda de la Nación.

De los ocho (8) contratos celebrados, cinco (5) fueron por un monto de EUR 1.098,5 millones (equivalentes a USD 1.166,5 millones); los restantes 1.250 millones fueron en dólares.

**Gráfico 3.13 Montos totales contratados por moneda**  
(Cifras equivalentes en US\$)



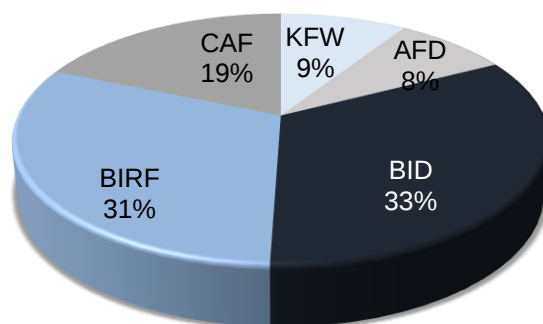
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

A continuación, se listan los empréstitos externos contratados por la Nación, discriminados por fuente de financiación. La participación por prestamista se encuentra representada en el Gráfico 3.14.

- a. Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), con un total de USD 200 millones en una operación:
  - AFD - PBL Clima II, EUR 182,0 millones (USD 200 millones aprox.)
- b. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un total de USD 800 millones en dos operaciones:
  - BID 3697/OC-CO “Apoyo al Programa de Reformas de Asociaciones Público Privadas (APPs) de Colombia”, USD 400 millones.
  - BID 3814/OC-CO “Programa de Apoyo a la Reforma de Subsidios - Primera Operación”, USD 400 millones.
- c. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial, un total de EUR 716.5 millones en una operación:
  - BIRF 8668-CO “DPL - Primer Empréstito Programático de Fortalecimiento Territorial”, EUR 716,5 millones (USD 745,30 aprox.).
- d. Banco de Desarrollo de Alemania (KfW), un total de USD 200 millones en tres operaciones:

- KfW 27905 “PBL de Apoyo a la Construcción de Paz - Fase III”, EUR 75 millones (USD 83.917 aprox.).
  - KfW 27984 “DPL - Ciudades Modernas e Infraestructura Sostenible para la Integración Territorial”, EUR 50 millones (USD 56,22 aprox.).
  - KfW NO 28100 “Préstamo de Desarrollo Sostenible Fase II”, EUR 75 millones (USD 81,07 aprox.).
- e. Corporación Andina de Fomento (CAF), un total de USD 450 millones en una operación:
- “PBL Ciudades Modernas e Infraestructura para la Integración Territorial Sostenible”, USD 450 millones.

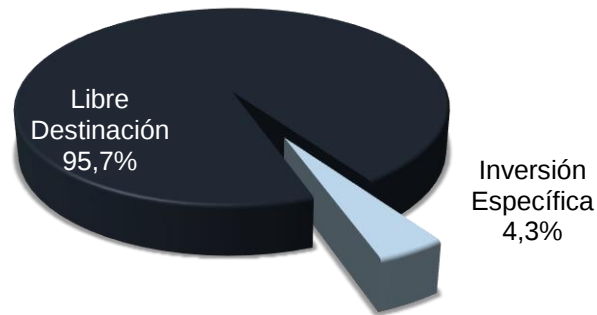
**Gráfico 3.14 Créditos contratados por la Nación discriminados por prestamista**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Con respecto a la ejecución de desembolsos, se dio cumplimiento al Plan Financiero previsto para el 2015 y para el 2016 conforme las necesidades de caja de la Nación. Se tramitaron solicitudes por USD 2.365,8 millones durante el periodo de análisis. De este monto, el 95,7% (US\$ 2.366 millones) correspondieron a créditos de libre destinación, y el 4,3% (US\$ 106 millones) a créditos de destinación específica (Gráfico 3.15).

**Gráfico 3.15 Desembolsos efectivos de la Nación discriminados por tipo de crédito**



Fuente: DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## B. Contratación de operaciones de crédito externo de entidades públicas distintas a la Nación

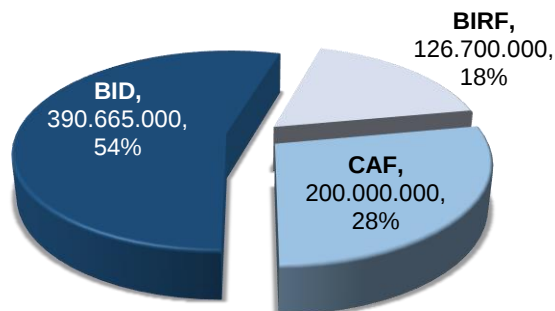
Como se mencionó anteriormente, durante el período de análisis (1° julio, 2016 - 30 abril, 2017) se suscribieron cinco (5) contratos de empréstito externo con la banca de desarrollo por parte de entidades públicas distintas a la Nación, cuyo monto total ascendió a USD 717,36 millones.

Estos contratos fueron:

- a. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un total de USD 390,66 millones en tres operaciones:
  - BID 3596/OC-CO, FINDETER - “Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública de las Entidades Territoriales - Segunda Operación de Crédito Externo -”, USD 150 millones.
  - BID 3610/OC-CO, FIDUPREVISORA en nombre del Patrimonio Autónomo Todos Somos PAZcífico - “Programa de Agua y Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombiano-Plan Todos Somos Pazcífico”, USD 231,40 millones.
  - BID 3661/OC-CO, BANCÓLDEX - “Programa De Financiamiento De Energías Renovables En Las Zonas No Interconectadas”, USD 9,26 millones.
- b. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial, un total de USD 126,70 millones en una operación:
  - FIDUPREVISORA en nombre del Patrimonio Autónomo Todos Somos PAZcífico - BIRF 8649-CO “Plan Pazcífico: Proyecto de Infraestructura para el Suministro de Agua y Saneamiento Básico & Provisión De Servicios”, USD 126,70 millones.
- c. Corporación Andina de Fomento (CAF), un total de USD 200 millones en una operación:

- E.P.M.DE MEDELLIN - “Financiamiento Parcial Plan De Inversiones”, USD 200 millones.

**Gráfico 3.16 Desembolsos efectivos de la Nación discriminados por tipo de crédito**



Fuente: DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### C. Otras actividades

La Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos ha continuado realizando un seguimiento cercano a la fase de ejecución de desembolsos de todas las operaciones de la Nación y garantizadas por la Nación.

#### 3.2.3.2 Operaciones de manejo de deuda

Con el fin de contribuir a una administración de deuda externa eficiente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acompañó y autorizó las siguientes cuatro (4) operaciones de manejo de deuda para reducir el riesgo de la volatilidad de la tasa de interés y de la tasa de cambio sobre el préstamo BIRF 8354-CO cuyo ejecutor es el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX):

- Conversión de USD 14,97 millones a pesos colombianos y la conversión de una tasa LIBOR 6M + 105 puntos básicos a una tasa fija (Resolución 2558 del 22 de agosto de 2016).
- Conversión de USD 30,62 millones a pesos colombianos y la conversión de una tasa LIBOR 6M + 105 puntos básicos a una tasa fija (Resolución 3213 del 4 de octubre de 2016).
- Conversión de USD 39,98 millones a pesos colombianos y la conversión de una tasa LIBOR 6M + 105 puntos básicos a una tasa fija (Resolución 0368 del 6 de febrero de 2017).

- Conversión de USD 39,11 millones a pesos colombianos y la conversión de una tasa LIBOR 6M + 105 puntos básicos a una tasa fija (Resolución 0511 del 27 de febrero de 2017).

### 3.2.3.3 Participación Accionaria de Colombia en Bancos Multilaterales de Desarrollo

En cuanto a los procesos de pago de aportes de capital y contribuciones que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ejecuta a través del Fondo de Organismos Financieros Internacionales (FOFI), durante la vigencia de 2016 se atendieron los compromisos descritos en el Cuadro 3.8.

**Cuadro 3.8 Ejecución de recursos para atender compromisos con los Organismos Financieros Internacionales de los que Colombia es miembro**

| Organismo Financiero                                 | Ejecución 2016<br>(cifras en USD) |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Corporación Andina de Fomento -CAF                   | 63.606.400,00                     |
| Banco Interamericano de Desarrollo -BID              | 10.048.839,17                     |
| Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE | 2.563.178,13                      |
| Banco de Desarrollo del Caribe -BDC                  | 900.000,00                        |
| Corporación Interamericana de Inversiones -CII       | 8.509.943,60                      |
| <b>TOTAL</b>                                         | <b>85.628.360,90</b>              |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

### 3.2.4 Subdirección de Riesgo

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

#### 3.2.4.1 Estrategia de Endeudamiento

La Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo de la Nación (EGDMP) pretende darle una dirección clara a la gestión de la deuda. Para realizar un seguimiento continuo, desde 2015 se desarrolló un informe mensual de conocimiento interno de la DGCPTN que se compone de una revisión de la evolución del servicio de la deuda para el año en curso y el año siguiente a partir de la información del Plan Financiero (PF), sobre el cual se realizan escenarios con corte al mes del informe en los cuales se estresan las principales variables de mercado. Así mismo, para el mediano plazo se revisa la proyección del perfil de vencimientos y se evalúa la concentración de amortizaciones en cada año con el fin de mitigar el riesgo de refinanciación.

De esta forma, mensualmente se actualizan las proyecciones de variables que afectan el comportamiento de la deuda como inflación, tasas de interés internas y externas y tasas de cambio. Para el corto plazo se presentan escenarios de estrés que permiten reconocer el servicio de la deuda y el déficit fiscal que se podría alcanzar en cada uno de estos escenarios. Esto ayuda a prever el efecto que tiene sobre las cuentas fiscales, una desviación de estas variables del escenario inicialmente planteado en el PF.

Para 2017, el Plan Financiero fue construido con una meta de inflación de 3,7%. Sin embargo, para mayo de 2017 tanto el Ministerio de Hacienda como el Banco de la República habían cambiado sus pronósticos a 4,1% y 4,2%, respectivamente. De acuerdo con el modelo de EGDMP, este cambio en la inflación generaría un aumento de los intereses entre \$274 mil millones y \$342 mil millones. Las demás variables macroeconómicas evolucionan de acuerdo con lo previsto, sin embargo, movimientos inesperados de la TRM o las tasas de los TES podrían generar cambios importantes en el pago de intereses.

Para el mediano plazo se plantean unos topes de concentración máxima de vencimientos por año en una estructura escalonada (topes más bajos en el corto plazo y más altos en el mediano plazo). Dichos límites buscan mitigar el riesgo de refinanciación, exigiendo mayor prudencia en los 5 años más cercanos, teniendo en cuenta que los porcentajes de vencimientos sobre el total de deuda proyectados para el mediano plazo tenderán a reducirse a medida que pase el tiempo. Teniendo esto en cuenta, se recomendó revisar la emisión de TES acumulados en el año 2022, los cuales plantean reabrirse por última vez para el plazo de 5 años durante 2018, ya que están cerca del límite planteado por la Subdirección de Riesgo de 12%.

En términos del costo de la deuda, de manera adicional se incluyó en el documento de perfil de deuda del Gobierno Nacional Central el perfil de pagos de intereses correspondiente a la Deuda Externa, el cual complementa la información suministrada al público y muestra la estructura del gasto asociado al financiamiento tanto en bonos externos como con organismos multilaterales y bilaterales.

En el tema de Sostenibilidad de la Deuda se amplió la revisión de la información al Gobierno General (GG) para ser incluida dentro de este análisis. Si bien el GNC representa cerca del 95% de la deuda del GG, es importante tener en consideración la deuda de una parte más amplia del Gobierno. En los últimos 5 años, el GG diferente a GNC ha amortizado aproximadamente \$3 billones anuales, su saldo de deuda a abril de 2017 es \$24,9 billones y 2044 es el año en el que se ubica el último pago de su deuda.

### **3.2.4.2 Riesgos de mercado y de liquidez**

Entre los componentes de la administración de riesgo de mercado para las operaciones de la tesorería se cuenta con la definición de políticas, controles y procedimientos de monitoreo adecuados para mitigar este riesgo. El riesgo de mercado puede presentarse ante cambios en las tasas de interés o las tasas de cambio y otras variables que afectan negativamente la posición de las inversiones de la Tesorería de la nación.

Durante 2016 y 2017 se diseñó e implementó un proyecto piloto para evaluar la puesta en marcha de un nuevo producto de inversión denominado Operaciones Simultáneas. Estas operaciones

consisten en la realización de un intercambio, entre dos entidades, de títulos de Tesorería TES a cambio de una suma de dinero, con el compromiso de devolverlos a un plazo futuro, el cual se define al momento de la negociación. Durante el desarrollo del proyecto se diseñaron los lineamientos de riesgo para estas operaciones, y se definieron las condiciones generales para negociar, entre las que se cuenta, por ejemplo, que estas se realizarán en los sistemas transaccionales de negociación de valores de renta fija a través de la Cámara de Riesgo Central de Contraparte (CRCC) para eliminar el riesgo de contraparte.

En cuanto al desarrollo de políticas de riesgo, se diseñó una propuesta para implementar las mejores prácticas que permitan la elevación de estándares en la administración de riesgos a partir de la definición de políticas, orientadas a adquirir las reglas para los intermediarios del mercado de valores de Colombia de acuerdo con la normatividad vigente. Con ello se busca la adecuada gestión ante eventos que puedan desencadenar posibles conflictos de interés, que van desde la negociación hasta el cumplimiento de las operaciones.

Por otra parte, también se cuenta con la administración del riesgo de liquidez el cual se manifiesta cuando existen descalces entre ingresos y egresos en el flujo de caja. Para ello, se documentaron algunos conceptos de riesgo para ser incluidos en el manual de la estrategia de tesorería. Además, se realizó un avance en la definición de las políticas de riesgo de liquidez para la gestión en el corto y en el largo plazo, que permita determinar con esto planes de acción ante eventos de riesgo de liquidez.

También se han realizado ajustes al modelo de riesgo de liquidez de corto plazo, denominado como Coeficiente de cobertura de liquidez (LCR por sus siglas en inglés), el cual se basa en los lineamientos propuestos por Basilea III para la gestión de riesgo de liquidez de las entidades financieras, sin embargo, este modelo fue adaptado teniendo en cuenta la manera en que se administran los recursos de la nación. Este ajuste tiene que ver con la estimación de los errores en las proyecciones de la caja, para estimar de manera más cercana a la realidad del flujo de caja.

Adicionalmente, se trabajó en el desarrollo preliminar de un modelo de largo plazo de flujo de caja, con el cual se busca identificar escenarios de estrés de la caja a un horizonte de tiempo de un año (o al cierre del año en curso) y proponer con esto alertas tempranas que permitan tomar decisiones de manera oportuna en la administración de los recursos de la nación.

### **3.2.4.3 Obligaciones contingentes**

En concordancia con los principios de disciplina fiscal de las entidades estatales, en Colombia se ha hecho importante énfasis en el manejo de las obligaciones contingentes. A diferencia de los pasivos tradicionales, para los que se tiene certeza tanto de su monto como del momento en que tendrá que efectuarse el pago, las obligaciones contingentes están asociadas a hechos futuros e inciertos, por tanto, su nivel de ocurrencia está asociado a una probabilidad de materialización de los eventos.

En materia de disciplina fiscal, se han abordado estos temas desde el ámbito presupuestal, procedimental y técnico, para un adecuado manejo de tales contingencias, con el fin de minimizar

el impacto que una eventual materialización de un riesgo pudiera tener sobre las finanzas públicas.

La Ley 448 de 1998 establece que las obligaciones contingentes sean presupuestadas en el rubro de Servicio de la Deuda, para lo cual deben hacerse las apropiaciones necesarias con el propósito de cubrir las posibles pérdidas por las obligaciones contingentes que pudieran presentarse a cargo de las entidades estatales. Mediante esta misma ley se creó el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, el cual tiene por objeto atender las obligaciones contingentes a cargo de las entidades.

Desde 2003, éste Fondo administra recursos para diferentes proyectos de concesiones de infraestructura, así como los recursos de la Nación para mitigar el riesgo de crédito por el otorgamiento de garantías en operaciones de crédito público y en menor cuantía, dado su reciente inicio de recepción de recursos, por contingente litigioso.

Durante el período en referencia, se han llevado a cabo acciones en lo relacionado con riesgo de crédito que se origina en los empréstitos que las entidades contratan con garantía de la nación, riesgo por actividad litigiosa, resultante de los procesos judiciales en contra de la nación y el riesgo por desastres naturales originado en la manifestación de diferentes fenómenos de la naturaleza que impactan negativamente al ser humano y a sus bienes en tal magnitud que puede requerir la atención con los presupuestos de las entidades estatales.

#### **3.2.4.4 Riesgo de crédito**

El riesgo de crédito se entiende como la posible pérdida que asume la nación como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de pago en que pueden incurrir las entidades estatales que son objeto de la garantía de la nación o de empréstitos otorgados por ésta.

Durante el último año fueron perfeccionadas cuatro operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral y con Garantía de la Nación para las siguientes entidades: Una operación de la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER – BID por USD 150 millones, dos (2) operaciones del “Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico” BID y BIRF por USD 231,4 millones y USD 126,7 millones respectivamente, y una operación de Bancoldex por USD 9.265.000

En concordancia con el artículo 2.4.2.5. del Decreto 1068 de 2015, las entidades que contraten operaciones de crédito con garantía de la Nación deben realizar aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Durante el último año fueron aprobados los planes de aportes para las operaciones referidas y en consecuencia se han girado los recursos al fondo de contingencias por los montos aprobados para el primer año, además se llevó a cabo el seguimiento para las operaciones que actualmente cuentan con un plan de aportes vigente.

### 3.2.4.5 Riesgo de actividad litigiosa

El riesgo fiscal por actividad litigiosa se refiere a los posibles pagos que debe realizar la Nación a favor de terceros en caso de que los fallos judiciales sean desfavorables a los intereses de las entidades Estatales. Para el caso de la Nación, de acuerdo con cifras consideradas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2028, el contingente estimado asciende a \$17,77 billones, que equivale a 1,93% del PIB.

Sobre el particular, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en convenio con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), realizaron, durante el segundo semestre de 2016, una revisión y actualización de la metodología del cálculo de pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones, igualmente, llevaron a cabo un análisis y depuración de la base de datos de demandas en contra de las entidades estatales. Estas dos acciones han permitido definir una estimación del pasivo contingente más acorde con la dinámica de los procesos.

Asimismo, durante el segundo semestre de 2016, se desarrolló el módulo de pasivos contingentes por concepto de sentencias y conciliaciones dentro del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano - E-Kogui, que permitirá un cálculo más preciso y más ágil del pasivo contingente, así como una reducción del riesgo operativo en las estimaciones realizadas. Y, en lo transcurrido de 2017, se han elaborado las pruebas necesarias para adecuar el módulo a las necesidades del Ministerio.

Como resultado de este proceso, se ha ajustado el valor del contingente, permitiendo una reducción cercana al 71%, pasando de \$61,2 billones en el 2016 a \$17,7 billones en el 2017. Actualmente se está avanzando en la elaboración de una metodología que permita estimar el tiempo esperado de los procesos, lo que permitirá realizar análisis de la exposición fiscal para cada vigencia.

En lo relacionado con capacitación sobre el tema, fueron realizadas jornadas teórico prácticas orientadas a divulgar y aplicar la Metodología sobre la valoración del pasivo contingente por procesos judiciales en contra de las entidades estatales. Entre otras entidades, en este proceso participaron la Alcaldía de Manizales y la Alcaldía del Distrito Capital.

### 3.2.4.6 Riesgo por desastres naturales

En Colombia se diseñó una Estrategia de Protección Financiera ante la Ocurrencia de Desastres Naturales en el 2012, la cual fue actualizada en el 2016. La línea base es la evaluación e implementación de instrumentos financieros tanto de retención como de transferencia del riesgo de desastres. La estrategia adicionalmente busca el fortalecimiento y calidad en el aseguramiento de los bienes del Estado.

Dentro del marco de la estrategia se elaboró y publicó en enero de 2017 el documento “lineamientos y objetivos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza”, el cual sirve como guía no solo para las Entidades Estatales de orden central sino también para aquellas del orden territorial.

Como resultado del trabajo interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda y Colombia Compra Eficiente, en 2016 se logró estructurar e implementar los Acuerdos Marco de Precios para los intermediarios de Seguros, donde la estandarización de los parámetros mínimos que deben contener las pólizas brindará calidad y oportunidad de aseguramiento y de información esencial para múltiples usos, como la evaluación de la exposición de los bienes del estado.

Así mismo, con la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, Colombia ahora cuenta con una Base de Datos (versión Beta) de un inventario de los bienes fiscales del Gobierno Central y la información de las pólizas que amparan dichos bienes. Se elaboró en conjunto con las entidades estatales que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, un plan de trabajo para los próximos cinco años en la gestión financiera del riesgo, en la cual se priorizó el apoyo al nivel territorial en Gestión Financiera del Riesgo la elaboración de insumos para generar Acuerdos Marco para Aseguramiento y evaluar la implementación de instrumentos de transferencia del riesgo innovadores para cubrir eventos sísmicos y meteorológicos.

Como parte de la adquisición e implementación de instrumentos de retención y transferencia, Colombia renovó con el Banco Mundial la segunda versión del crédito contingente “CATDDO” por USD 250 millones. La agilidad en el desembolso de este producto es determinante para atender las emergencias que pueden presentarse, pues su activación responde con rapidez ante una declaratoria de emergencia del orden nacional.

Adicionalmente, el Grupo de Trabajo de la Alianza del Pacífico trabaja en la estructuración de un instrumento financiero “CATBOND” que permita transferir el riesgo de terremoto en una primera emisión conjunta.

Fue atendida una invitación del Banco Mundial para presentar los avances que en el país se ha logrado, respecto a buenas prácticas en gestión de riesgo de desastres para economías emergentes. Además, a nivel local se capacitó a servidores de Bogotá, Medellín y la Gobernación del Valle sobre aseguramiento y estrategia de protección financiera ante la ocurrencia de desastres naturales.

### **3.2.4.7 Fondo de Contingencias**

La ley 448 de 1998 creó el Fondo de contingencias de las entidades Estatales como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Fiduprevisora, con el objeto de atender las obligaciones contingentes de las entidades estatales que determina el gobierno. Según la ley en mención, el gobierno también determina el tipo de riesgos que pueden ser cubiertos por dicho fondo.

Actualmente de acuerdo con el desarrollo normativo y reglamentario, el fondo administra recursos por concepto de proyectos de infraestructura, por operaciones de crédito público con garantía de la nación y en menor cuantía por procesos judiciales.

A 31 de diciembre de 2016, el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) contaba con un saldo acumulado de \$1,59 billones. Este saldo contiene los aportes realizados por las entidades estatales y los rendimientos generados durante el funcionamiento del fondo, presentando un incremento frente a la vigencia inmediatamente anterior de 62,8% El crecimiento

se explica principalmente por los aportes realizados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para cubrir los diferentes proyectos viales a su cargo y en menor proporción, por las entidades que, dada la garantía de la Nación en operaciones de crédito, están obligadas a efectuar giros a dicho fondo. Del total del saldo acumulado, el 85,5% corresponde a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, el 13,7% corresponde a obligaciones contingentes de la Nación por el otorgamiento de garantías en la celebración de operaciones de crédito público a diferentes entidades estatales y el 1% a los aportes realizados por la ANI, con referencia al contingente litigioso.

En cumplimiento de su objetivo principal el FCEE ha realizado desembolsos de recursos por materialización de riesgos permitiendo así la continuidad en la ejecución de los diferentes proyectos, como puede observarse en el Cuadro 3.9.

**Cuadro 3.9 Saldo Acumulado a diciembre de 2016 Fondo de Contingencias**  
(Millones COP)

| Contingente                 | Saldo 2015     | Saldo 2016       |
|-----------------------------|----------------|------------------|
| Infraestructura             | 800.924        | 1.363.953        |
| Garantías de la Nación      | 170.312        | 218.870          |
| Sentencias y Conciliaciones | 8.300          | 11.982           |
| <b>Total</b>                | <b>979.536</b> | <b>1.594.805</b> |

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A

### 3.2.4.8 Riesgo operativo

El riesgo operativo es la posibilidad de incurrir en pérdidas por deficiencias, fallas o inadecuaciones, en el recurso humano, los procesos, la tecnología, la infraestructura o por la ocurrencia de acontecimientos externos. Para cubrir los riesgos que se pueden generar por acontecimientos externos durante 2016 se contrató un centro alterno de Datos con certificación TIER IV único en Colombia, el cual permite asegurar una disponibilidad de los servicios tecnológicos del Ministerio de 99,995% o 99,999% del tiempo. El centro alterno de datos del Ministerio cuenta con diseño simétrico, lo que significa que el edificio tiene dos partes iguales, con los mismos sistemas, que garantiza el funcionamiento del centro de datos en caso de que alguno falle.

### 3.2.5 Subdirección de Tesorería

La Subdirección de Tesorería es la encargada de la administración de la liquidez de la Nación, y como tal debe asegurar la disponibilidad de los recursos para que de esta manera se cumpla con las obligaciones establecidas. Así mismo debe garantizar la colocación de los excedentes en instrumentos de inversión asegurando la estabilidad de estos, de acuerdo a las directrices dictadas por el Comité de Tesorería y la Subdirección de Riesgo. Dentro de los recursos administrados, se encuentran los recursos propios (en pesos y en dólares) y los fondos administrados tales como, Sistema General de Regalías, Sistema de Cuenta Única Nacional, Fondo Nacional para el

Desarrollo (FONDES), CREE entre otros. A continuación, se presenta el análisis de lo sucedido con los recursos administrados.

### **3.2.5.1 Recursos de Fondos Administrados**

La Subdirección de Tesorería a través de su función de administrador de recursos de terceros, gestiona un volumen importante correspondiente a los recursos propios de establecimientos públicos del orden nacional que operan bajo el modelo de Cuenta Única Nacional, así como de fondos que han sido creados por Ley como los son el Sistema General de Regalías y el Fondo Nacional para el Desarrollo – FONDES -.

#### **Fondos Administrados Especiales**

La Subdirección de Tesorería administró durante el 2016 veintiocho (28) fondos especiales, resaltando que al final del año el 42,5% de los recursos administrados pertenecían a FONDES y el 24,8% a CREE. Para el cierre de 2016 los fondos terminaron con una disponibilidad de caja de \$7,8 billones.

#### **Sistema General de Regalías (SGR)**

El SGR continuó siendo el fondo administrado más importante durante el año 2016, terminando con un saldo de \$7,5 billones. En el año 2016 el total de ingresos del Sistema General de Regalías ascendieron a \$5,8 billones, de los cuales la Agencia Nacional de Hidrocarburos transfirió durante el año \$3,9 billones y la Agencia Nacional de Minería \$1,9 billones. Adicionalmente, se compraron dólares para el Fondo de Ahorro y Estabilización por USD\$ 464 millones equivalente a \$1,4 billones.

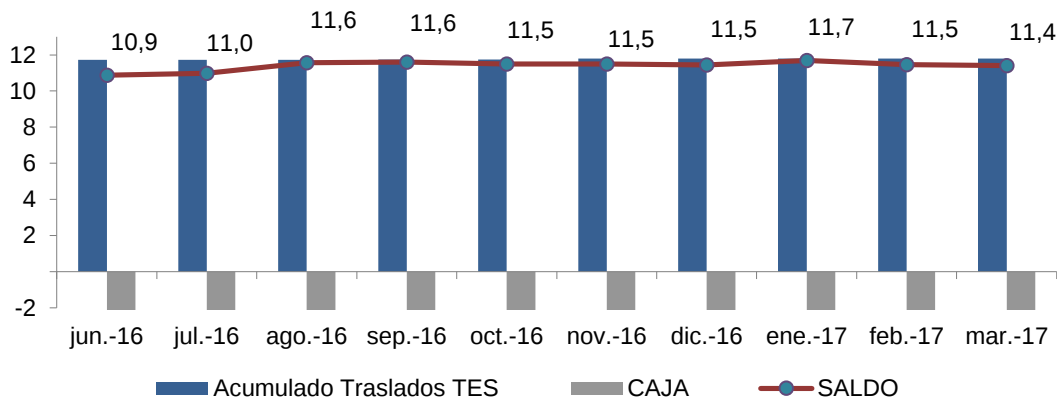
#### **Sistema de Cuenta Única Nacional**

El Sistema de Cuenta Única Nacional – SCUN- se reglamentó con el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014". El cual dispone que: "Los recursos que se trasladen al Sistema de Cuenta Única Nacional serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta tanto se efectúen los giros para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación..."

Durante el año 2016 se realizaron giros por un valor equivalente a \$14,8 billones, terminando con un saldo disponible a 31 de diciembre de \$11,5 billones. La evolución de este saldo se presenta en el Gráfico 3.17.

**Gráfico 3.17 Saldo Entidades SCUN 2016-2017**

(Billones de pesos)



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Durante el periodo 2016 – 2017 la Subdirección de Tesorería alcanzó los siguientes logros:

**Efectiva gestión de liquidez.** Se superó la meta de rendimientos inicial en un 40%, a través de una gestión eficiente de activos. De igual forma, se logró llevar a cabo una coordinación efectiva con la gestión de deuda del gobierno y con las necesidades de política monetaria del Banco de la Republica.

**Realización de operaciones de manejo por \$3,6 billones con el portafolio de la Tesorería.** Desde junio de 2016 hasta marzo de 2017, se ejecutaron operaciones de manejo de deuda que tuvieron un impacto positivo en el saldo de la deuda y permitieron a la tesorería contar con un portafolio más líquido para atender las necesidades de caja.

**Manejo eficiente de recursos bajo administración.** Alcanzando en el 2016, un total de recursos administrados por concepto de Sistema de Cuenta Única Nacional –(SCUN) – de \$11,5 billones, FONDES por \$3,3 billones y Foncontin por \$0,6 billones, evidenciando un ahorro en los costos de financiación de la Nación.

**Diversificación de los instrumentos de inversión.** De conformidad con los lineamientos y políticas de riesgo autorizadas, la Subdirección de Tesorería implementó nuevos mecanismos de inversión, tales como las operaciones simultáneas en el mercado de deuda pública, las cuales optimizan la rentabilidad de los recursos administrados por la Tesorería, además de suavizar los impactos de liquidez en el mercado previos a los vencimientos de deuda.

**Implementación de nuevas plataformas de negociación, liquidación y compensación de títulos valores.** El sistema transaccional de la Bolsa de Valores de Colombia para la negociación de títulos de deuda pública en el mercado secundario –MEC- y la Cámara de Riesgo Central de Contraparte de Colombia S.A. que permitirá a la Subdirección de Tesorería diversificar y ser más activo en sus posiciones en el mercado de valores.

**Gestión de proyectos normativos de impacto positivo para la eficiente administración de los recursos manejados por la Tesorería General.** El artículo 31 de la Ley 1815 de 2016 permite que los gastos asociados a las operaciones del Tesoro Nacional sean atendidos con cargo al presupuesto de la deuda pública. Adicionalmente, se incluyó el artículo 359 de la Ley 1819 de 2016, el cual establece la metodología para el cálculo de rendimientos financieros que exceptúa de toda clase de impuestos, las operaciones necesarias para el manejo de los excedentes de liquidez en moneda nacional o extranjera que realice el Tesoro Nacional y los contratos mediante los cuales se ejecuten éstas.

### **3.2.5.2 Gestión de Recursos en Pesos**

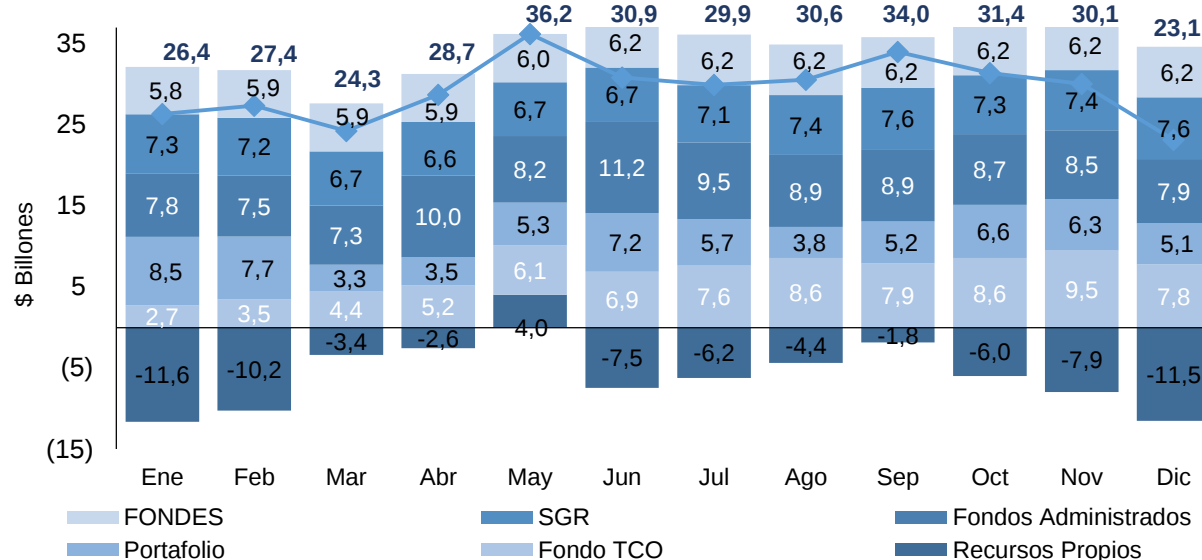
En relación con la administración de recursos en pesos, las disponibilidades mensuales de caja durante el primer semestre de 2016 presentaron un comportamiento creciente, alcanzando un nivel máximo de acumulación de recursos en el mes de mayo de 2016, anticipando el vencimiento de deuda interna del mes de junio. Esta situación se revirtió durante el segundo semestre, cuando los recursos propios presentaron una disponibilidad de caja negativa como consecuencia del pago del vencimiento de deuda interna en el mes de junio.

En términos de recaudo tributario, impuestos como Retefuente, CREE y renta tuvieron un comportamiento positivo a lo largo del año. No obstante, IVA, aduanas, renta, gravamen movimientos financiero, riqueza, gasolina y consumo registraron recaudos menores a los proyectados en las metas inicialmente planteadas.

Al cierre de 2016, los recursos propios de la Tesorería cerraron con un saldo negativo de \$7,9 billones que se cubrieron transitoriamente mediante pagarés pasivos a favor de algunos fondos administrados. Teniendo en cuenta lo anterior, se terminó con un total de recursos de \$23,1 billones (Gráfico 3.18 y Cuadro 3.10). Estos recursos se encontraban constituidos por: \$6,1 billones en portafolio de TES, \$2,5 billones en bonos subordinados emitidos por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y \$14,5 billones en caja, invertidos estos últimos en depósitos remunerados con el Banco de la República.

**Gráfico 3.18 Disponibilidad de Recursos en Pesos 2016**

(Billones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN.

**Cuadro 3.10 Cierre 2016 Subdirección de Tesorería**

| Concepto                           | Real              |
|------------------------------------|-------------------|
| <b>Recursos Propios</b>            | <b>\$ (9.537)</b> |
| Disponibilidad                     | \$ (15.600)       |
| TES                                | \$ 6.063          |
| <b>Fondos Administrados</b>        | <b>\$ 7.829</b>   |
| Disponibilidad                     | \$ 7.829          |
| TES                                | -                 |
| <b>SGR</b>                         | <b>\$ 7.561</b>   |
| Disponibilidad                     | \$ 7.561          |
| TES                                | -                 |
| <b>SCUN</b>                        | <b>\$ 11.450</b>  |
| Disponibilidad                     | \$ 11.450         |
| TES                                | -                 |
| <b>FONDES</b>                      | <b>\$ 5.843</b>   |
| Disponibilidad                     | \$ 3.343          |
| Bonos Subordinados                 | \$2.500           |
| <b>Total Recursos</b>              | <b>\$23.146</b>   |
| Disponibilidad                     | \$ 14.583         |
| Títulos (TES + Bonos subordinados) | \$ 8.563          |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN.

En relación con el portafolio de TES administrado por la Tesorería General, se resalta que durante el periodo de junio de 2016 a marzo de 2017, se llevaron a cabo operaciones de manejo por un total de \$3,6 billones con el fin de brindar una administración eficiente de los recursos del Tesoro Nacional. Es así, como durante el periodo mencionado y con los títulos adquiridos por el Tesoro Nacional, se realizaron operaciones de intercambio títulos con vencimiento 17 de mayo de 2017 y 24 de octubre de 2018, recibiendo a cambio títulos con vencimiento en los años 2021, 2022, 2025, 2026, 2030 y 2035.

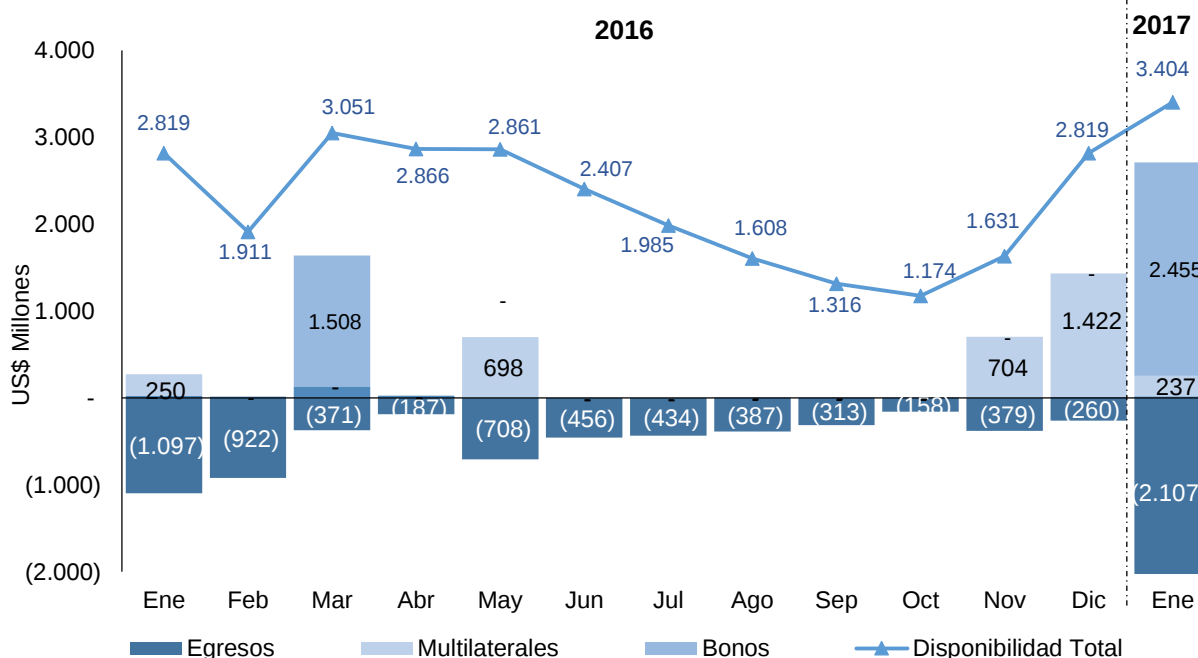
### 3.2.5.3 Gestión de Recursos en Dólares

En cuanto a la administración de recursos en dólares para el periodo en consideración, los altos volúmenes observados en los meses de noviembre y diciembre de 2016 corresponden a desembolsos de créditos con organismos multilaterales; y durante el mes de enero de 2017 corresponden a la emisión de bonos externos. Por otro lado, al cierre del 2016 la disponibilidad de recursos con los que la tesorería terminó la vigencia fiscal fue de USD 2.819 millones (Gráfico 3.19).

La liquidez en dólares disponible al final del periodo se invirtió en instrumentos y contrapartes autorizados, representados principalmente por depósitos bancarios en instituciones de crédito u organismos de carácter multilateral.

**Gráfico 3.19 Disponibilidad de Recursos 2016-2017**

(Millones de dólares)



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### 3.2.6 Subdirección de Asociaciones Público Privadas-APP

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, cumple con dos roles fundamentales en relación con los proyectos de infraestructura desarrollados bajo el esquema de APP. En primer

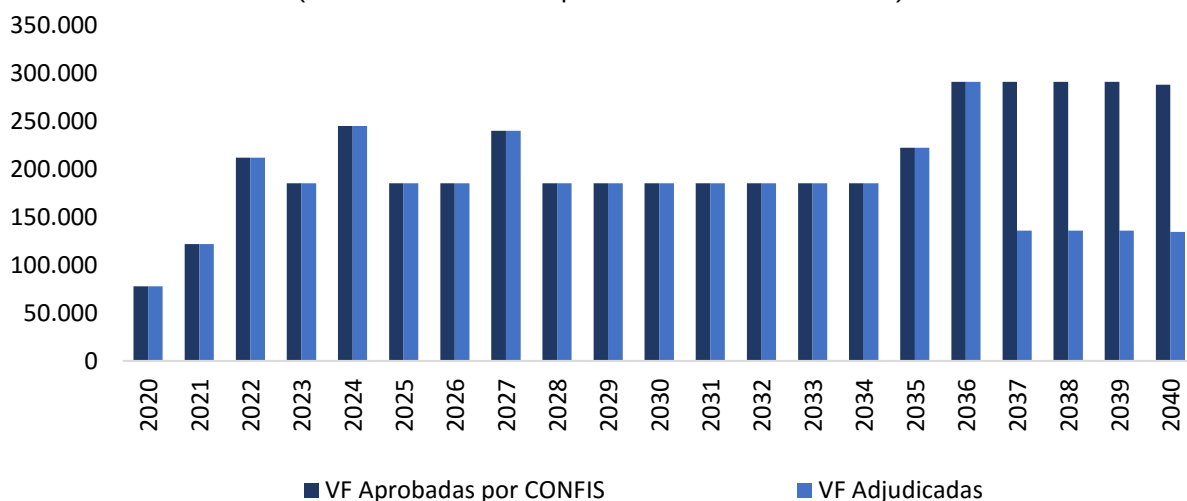
lugar, la Subdirección de Asociaciones Público Privadas se encarga de realizar el análisis de las condiciones financieras de los proyectos desarrollados bajo este esquema, con el fin emitir una no objeción a estas condiciones que resulten en los términos más favorables para la Nación. En segundo lugar, se encarga de la revisión, aprobación y seguimiento de las obligaciones contingentes que se pactan en este tipo de contratos, con el fin de evitar una alta exposición fiscal ante una materialización de los riesgos que quedan en cabeza del sector público. De esta forma, se busca mitigar este impacto con los mecanismos de compensación de riesgos, entre los cuales se encuentra el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. La no objeción de condiciones financieras y la valoración de contingencias, para el caso de las iniciativas públicas y las iniciativas privadas con recursos públicos, se realiza de manera previa a la aprobación por parte del CONFIS.

En el año 2016, la Subdirección de APP condujo el análisis de condiciones financieras y de obligaciones contingentes del proyecto de iniciativa pública Pamplona-Cúcuta, el cual contempla 62 km de intervenciones en el departamento de Norte de Santander, con inversiones aproximadas de \$1,6 billones, las cuales incluyen la construcción de doble calzada, rehabilitación, operación y mantenimiento. Es importante resaltar que el proyecto en mención fue aprobado inicialmente por el CONFIS en el año 2015. Sin embargo, en la vigencia 2016 se reestructuró y se realizaron algunas modificaciones con el fin de aumentar el interés de posibles proponentes pues había sido declarado desierto en la convocatoria.

Dentro de los ajustes realizados se encuentran la actualización de la tasa de descuento (WACC), la revisión del alcance del proyecto y el ajuste en los montos de inversión. Teniendo en cuenta estas modificaciones, en septiembre de 2016 el CONFIS aprobó la nueva senda de Vigencias Futuras que se describe en el Gráfico 3.20, las cuales constituyeron el monto máximo que los proponentes podían solicitar en la oferta económica. El proceso de licitación se llevó a cabo entre enero y marzo de 2017, culminando con la adjudicación del mismo en el mes de abril del año en curso.

**Gráfico 3.20 Perfil de Vigencias Futuras Pamplona-Cúcuta**

(Cifras en millones de pesos de diciembre de 2015)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público- DGCPTN.

De igual forma, se realizó el análisis y aprobación de obligaciones contingentes de la iniciativa privada *Autopistas del Caribe*, proyecto que contempla la intervención de aproximadamente 253 km de vía entre Cartagena y Barranquilla por la vía la Cordialidad, en los que se contempla construcción de variantes y segunda calzada, intersecciones, y operación y mantenimiento, con un monto de inversión aproximado de \$1,5 billones.

Adicional a lo anterior y conforme a lo descrito en el Decreto 2043 de 2015, en el cual se obliga a las Entidades a realizar seguimiento de riesgos por lo menos una vez al año, se ha aprobado el nuevo plan de aportes al Fondo de Contingencias del proyecto Malla Vial del Valle de Cauca. Así mismo, se han realizado análisis de obligaciones contingentes de otros proyectos de la tercera generación de concesiones (Zona Metropolitana de Bucaramanga, Zipaquirá – Palenque, -Área Metropolitana de Cúcuta, Cartagena – Barranquilla, Córdoba –Sucre), así como de los primeros proyectos de 4G (Neiva-Mocoa-Santana, Villavicencio-Yopal, Mulaló-Loboguerrero). Si bien por el momento no se ha determinado necesario actualizar los planes de aportes, el seguimiento se constituye como una buena práctica para conocer la ejecución del proyecto, activar alertas tempranas ante los sobre costos y provisionar la liquidez suficiente para la cobertura de los mismos.

Así mismo, se ha realizado el análisis de condiciones financieras y obligaciones contingentes de los primeros proyectos de infraestructura social que se han estructurado hasta ahora bajo el mecanismo de APP tras la expedición de la ley 1508 en 2012: el Primer Edificio CAN en Bogotá y el Proyecto de Infraestructura de Aulas Educativas para varios municipios del país.

Finalmente, con el objetivo de impulsar la utilización adecuada del mecanismo de APP en el desarrollo de infraestructura, se ofreció capacitación a 120 funcionarios de 8 Entidades Gubernamentales y 14 Entidades Territoriales con el fin de dar a conocer los beneficios de este mecanismo y los requerimientos al momento de la estructuración. Estos fueron dictados por funcionarios del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Infraestructura en conjunto con docentes de la Universidad de los Andes con experiencia y trayectoria en temas legales, financieros y técnicos en el desarrollo de proyectos bajo este esquema.

### **3.2.7 Subdirección de Financiamiento de otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera**

A continuación, se presenta un resumen de las actividades desarrolladas por cada uno de los Grupos que conforman la Subdirección de Financiamiento Otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera, para el periodo comprendido entre julio de 2016 y marzo de 2017, en su función de acompañar a las entidades estatales diferentes de la Nación, en la negociación, autorización y contratación de operaciones de crédito público.

#### **3.2.7.1 Financiamiento de Otras Entidades**

El Grupo de Financiamiento de Otras Entidades, gestionó la contratación de diferentes operaciones, cuyos recursos fueron destinados a la atención de gastos de funcionamiento y capital de trabajo, así como al desarrollo de proyectos de inversión de amplio impacto a nivel nacional.

Al respecto, entre julio de 2016 y marzo de 2017, se autorizaron operaciones de endeudamiento interno por \$354.073,1 millones, créditos de tesorería por \$319.442,1 millones y empréstitos externos por USD 300 millones de dólares (\$882.795 millones). Se otorgó autorizaciones a empresas relacionadas con el sector energético tales como Internexa S.A. y el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esta última para otorgar garantías a XM S.A. E.S.P. con el fin de garantizar las compras de energía de Electricaribe S.A. E.S.P. intervenida (Cuadro 3.11).

**Cuadro 3.11 Autorizaciones de Endeudamiento julio 2016 – marzo 2017**

(Millones de pesos)

| Tipo                            | Monto                 | Participación  |
|---------------------------------|-----------------------|----------------|
| Créditos Internos               | \$354.073,1           | 22,75%         |
| Créditos de Tesorería           | \$319.442,2           | 20,53%         |
| Créditos Externos <sup>10</sup> | \$882.795,0           | 56,72%         |
| <b>Total</b>                    | <b>\$ 1.556.310,3</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN

En el periodo, el 85% de las autorizaciones impartidas corresponde a la celebración de operaciones de crédito público de empresas del “Sector de Generación y Transmisión de Energía y Electrificadoras” tales como Internexa S.A., ISA E.S.P., Transelca S.A. E.S.P., Intercolombia S.A. E.S.P., Gensa S.A. E.S.P., Cedenar S.A. E.S.P., entre otros, con el objetivo de financiar su plan de inversiones y atender propósitos corporativos generales.

Con relación a las condiciones de mercado bajo las cuales se autorizó la contratación de créditos de tesorería, las tasas de referencia se ubicaron, para empréstitos en moneda legal colombiana en un margen entre DTF T.A. + 4,8% e IBR T.V. + 2,90%, y para empréstitos en dólares las tasas se ubicaron en rangos de LIBOR (6M) + 1,50% y LIBOR (1Y) + 2,60%.

Finalmente, se autorizó la celebración de diferentes operaciones de manejo de deuda, destinadas a mejorar el perfil de deuda y endeudamiento neto de las entidades estatales a partir del cambio en las condiciones financieras inicialmente pactadas (tasa de interés, plazo, periodicidad de pago).

### 3.2.7.2 Seguimiento a los créditos externos garantizados por la Nación

Se realizó seguimiento a cada uno de los vencimientos de los créditos externos garantizados por la Nación. A 31 de marzo de 2017 existen cuarenta y cuatro (44) créditos externos contratados por entidades de orden nacional y territorial que tienen Garantía de la Nación, de los cuales treinta y nueve (39) créditos tienen Contrato de Contragarantía y cinco (5) créditos no tienen ninguna contragarantía real a favor de la Nación, únicamente tienen pagarés.

Igualmente se debe resaltar que con base en la Ley 448 de 1998, el artículo 3º de la Ley 819 de 2003, el Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005 y las Resoluciones N° 2818 del 11 de noviembre de 2005 y 0932 del 10 de abril de 2015, veintisiete (27) entidades que suscribieron Contratos de

<sup>1</sup> Monto equivalente en moneda legal colombiana, de conformidad con la Tasa Representativa del Mercado vigente en la fecha de publicación de la Resolución de autorización correspondiente.

Contragarantía, tienen la obligación de realizar aportes anuales en pesos al Fondo de Contingencias de Entidades Estatales, hasta el vencimiento del crédito. Los aportes al Fondo de Contingencias, con corte al 31 de marzo de 2017, tienen un valor de \$166.024,1 millones, que se encuentran administrados por Fiduprevisora.

### 3.2.7.3 Seguimiento a los créditos internos garantizados por la Nación

A 31 de marzo de 2017, se encuentran registrados, en el sistema de deuda pública de la DGCPTN (Cuadro 3.12) , como vigentes y con garantía de la Nación un total de tres (3) entidades, cuya deuda total asciende a \$131.038,28 millones, de los cuales \$70.804,03 millones son garantizados por la Nación. En diciembre de 2015, el saldo de la deuda con garantía de la Nación era de \$119.430,24 millones.

**Cuadro 3.12 Saldo Créditos Garantizados (A 31 de marzo de 2017)**

Millones de pesos

| Entidad                       | a 31 de diciembre de 2015 |                      | a 31 de diciembre de 2016 |                     | a 31 de marzo de 2017 |                     |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
|                               | Saldo Deuda               | Saldo Garantizado    | Saldo Deuda               | Saldo Garantizado   | Saldo Deuda           | Saldo Garantizado   |
| Departamento del Magdalena    | \$ 24.736,87              | \$ 9.894,75          | \$ 20.614,06              | \$ 8.245,63         | \$ 13.605,70          | \$ 5.442,28         |
| Municipio de Santiago De Cali | \$ 185.528,09             | \$ 105.734,75        | \$ 123.685,39             | \$ 70.489,83        | \$ 108.224,72         | \$ 61.678,61        |
| Municipio de Magangué         | \$ 9.501,84               | \$ 3.800,73          | \$ 9.207,86               | \$ 3.683,14         | \$ 9.207,86           | \$ 3.683,14         |
| <b>Total</b>                  | <b>\$ 219.766,80</b>      | <b>\$ 119.430,24</b> | <b>\$ 153.507,31</b>      | <b>\$ 82.418,60</b> | <b>\$ 131.038,28</b>  | <b>\$ 70.804,03</b> |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN Sistema de Deuda Pública.

### 3.2.7.4 Recuperación de Cartera

El saldo de la cartera a favor de la Nación por concepto de créditos concedidos con recursos del Presupuesto General de la Nación, acuerdos de pago y cuentas por cobrar, a 31 de marzo de 2017, asciende a \$14,17 billones, de los cuales \$12,06 billones son por capital y \$2,1 billones por concepto de Intereses.

Se ha estimado que el 51.47% de la cartera corresponde a créditos con situación de fondos, que equivalen a \$7,29 billones, dentro de los cuales podemos resaltar los principales deudores de la Nación, con posibilidad de recuperación de cartera por un valor de \$7.09 billones, representados en el Cuadro 3.13.

**Cuadro 3.13 Principales Deudores de la Nación**

(Miles de millones de pesos) - Con Situación de Fondos

Fecha corte: 31 de marzo de 2017

| Entidad               | Saldo Deuda        | Porcentaje de Participación |
|-----------------------|--------------------|-----------------------------|
| Metro de Medellín     | \$ 5.519,5         | 77,79%                      |
| Emcali                | \$ 1.098,1         | 15,4%                       |
| Urrea                 | \$ 380,5           | 5,36%                       |
| Distrito Barranquilla | \$ 65,6            | 1,00%                       |
| Fogacoop              | \$ 26,4            | 0,37%                       |
| Otras                 | \$ 5,6             | 0,08%                       |
| <b>Total</b>          | <b>\$ 7.095,85</b> | <b>100%</b>                 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN.

El saldo restante corresponde a: i) Cartera sin situación de fondos por un valor de \$6,75 billones (47,67%), incluido el Fondo de Estabilización de los Precios del Combustible; y, ii) Otros por \$121,2 mil millones (0,86%), son entidades que se encuentran liquidadas o en proceso de liquidación, en cobro coactivo y créditos que pueden ser condonados. Actualmente se adelanta el proceso para realizar depuración contable de las entidades que ya fueron liquidadas, tales como Metrofútbol de Barranquilla y la ESE Antonio Nariño.

**3.2.7.5 Saneamiento Deuda**

En cuanto al saneamiento de la deuda que tienen algunas entidades con la Nación, se efectuaron Acuerdos de Pago con entidades estatales así:

- a. Acuerdo de Pago con el Municipio de Chimichagua, con el objeto de normalizar la cartera en mora a favor de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acuerdos de Pago celebrados con el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA - por las sumas de \$58,8 y \$24,2 millones de pesos respectivamente, con el objeto de reconocer los pagos realizados por la Nación de deuda externa garantizada.

**3.3 Retos y desafíos**

Es de suma importancia continuar trabajando en la reducción de la vulnerabilidad ante los choques externos, en particular a través de la diversificación de la base de inversionistas, teniendo presente que las condiciones del mercado han cambiado y que el país se enfrenta a escenarios de alta volatilidad.

Es necesario reducir el endeudamiento externo, luego de varios años con amplia liquidez en los mercados internacionales y un ciclo de tasas bajas. Puesto que, la política monetaria en los países desarrollados se espera se ajuste a la coyuntura internacional, por lo cual se proyecta que las tasas de interés base aumenten y las fuentes disponibles de financiamiento se encarezcan. Así las cosas, ampliar la base de inversionistas de nuestro mercado local, mantener la comunicación con los

inversionistas tradicionales, profundizar el contacto y la presencia en nuevos mercados, así como crear nuevas relaciones con entidades de crédito de carácter multilateral o gubernamental, será muy importante para mantener y fortalecer el acceso a los mercados.

En adición a lo anterior, y principalmente con miras al financiamiento parcial del postconflicto, para Colombia es muy importante profundizar sus relaciones de cooperación financiera con los Bancos de Desarrollo multilateral o bilateral, en consideración al valor agregado técnico que estas entidades han ofrecido para la estructuración y/o ejecución de proyectos estratégicos o políticas públicas en esta materia.

En cuanto al manejo proactivo del riesgo de refinanciamiento, si bien las operaciones de manejo ejecutadas en el pasado permitieron suavizar la presión de las amortizaciones y pagos de capital de la deuda nacional durante los últimos años, es importante tener presente que a pesar de las restricciones de carácter fiscal, la Nación debe mantenerse activa en la ejecución de este tipo de operaciones, pues de este modo podrá, en conjunto con los lineamientos de emisión de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, evitar concentraciones de vencimientos en años específicos a lo largo de la curva de deuda.

Finalmente, en conexión con el desarrollo de infraestructura, es muy importante mantener los seguimientos en la adecuada modelación y mitigación de los riesgos asociados a las Asociaciones Público Privadas en infraestructura. La ejecución de estos proyectos y la magnitud del paquete de inversiones requieren que se monitoreen las contingencias, disponga de los instrumentos adecuados para su cobertura y que de manera adecuada se mitigue el riesgo de impacto fiscal

# Capítulo 4

## 4 DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIONES ESTATALES

### 4.1 Introducción actividades DGPE

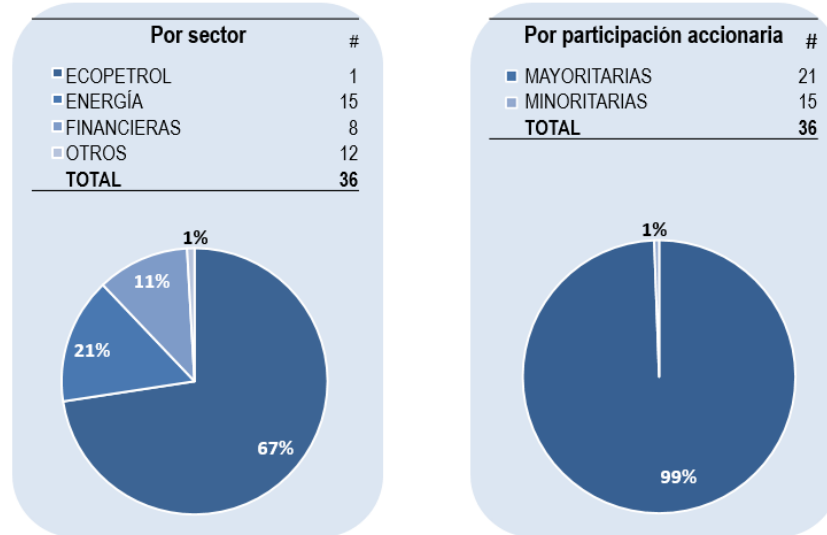
La Dirección General de Participaciones Estatales (en adelante DGPE) fue creada el 11 de diciembre de 2015 mediante Decreto 2384 de 2015, como parte de una ambiciosa estrategia del Estado para avanzar hacia la consolidación del modelo de propiedad estatal concebido en el documento CONPES 3851 de noviembre de 2015 “Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional”. La misión de la DGPE es asesorar al Ministro de Hacienda y Crédito Público en la consolidación de este modelo a través del diseño y fortalecimiento de lineamientos, normatividad e institucionalidad necesaria para que el Estado sea un “propietario informado, activo y responsable que dirija de manera efectiva a sus empresas hacia la creación de valor económico y social asociado con los objetivos generales de la propiedad estatal”<sup>11</sup>.

En este sentido, la DGPE ejerce la función de propiedad de las empresas con participación accionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El portafolio está compuesto por treinta y seis (36) empresas en operación, tres (3) en liquidación y una (1) por usufructo de acciones siendo el grupo de empresas con mayor nivel de activos consolidado del Gobierno Nacional al concentrar alrededor del 89% del patrimonio que tiene la Nación a través de los distintos ministerios invertido en empresas. A diciembre de 2016, el patrimonio gestionado por la DGPE multiplicado por el porcentaje participación de la Nación en cada compañía ascendió a \$54 billones, los cuales se distribuyen de acuerdo con la información del Gráfico 4.1.

---

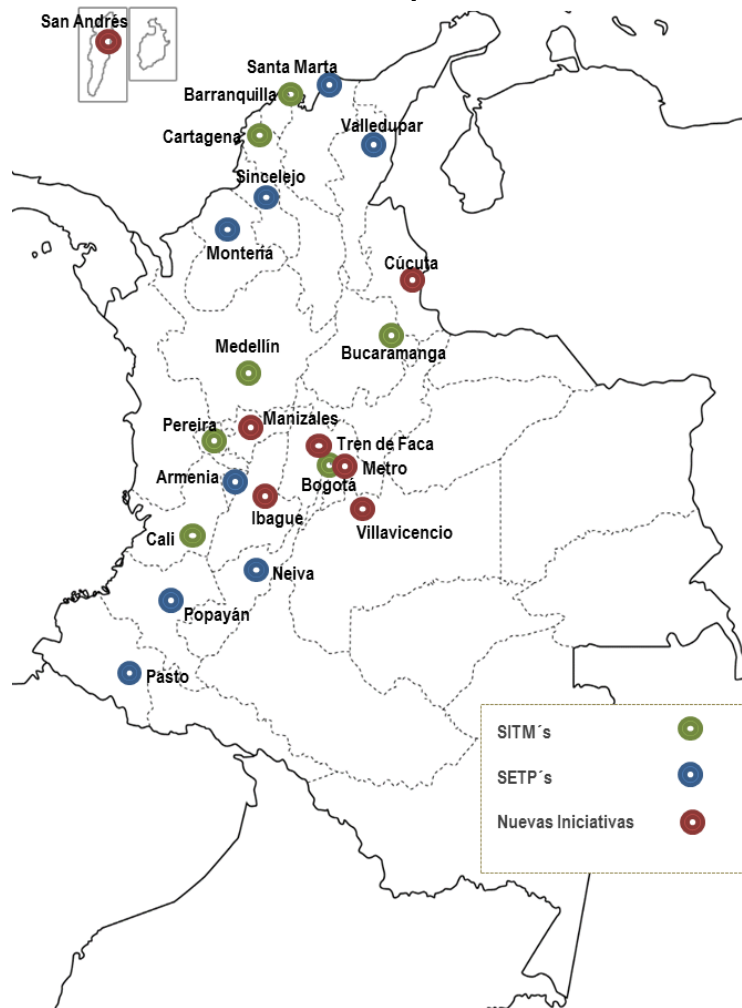
<sup>11</sup> Documento CONPES 3851 de 2015. Pág. 46

**Gráfico 4.1 Patrimonio de Empresas por sector y tipo de participación**  
**Portafolio gestionado por la DGPE 2016: \$54 billones**



De igual forma, la DGPE lidera el desarrollo de las iniciativas contenidas en el plan de acción que define el documento CONPES 3851 de 2015 las cuales se enmarcan en dos ejes de trabajo: i) el fortalecimiento del Gobierno Nacional en el ejercicio de su rol de propietario de empresas y ii) la mejora del gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales. A su vez, para el desarrollo de estos ejes se prevé el cumplimiento de varios objetivos explícitamente fijados en el aludido documento CONPES así como la consolidación de un proceso de transformación institucional que permita conformar una entidad que centralice la función de propiedad del Gobierno Nacional.

Adicionalmente, en el marco de las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la DGPE lidera los temas relacionados con los Sistemas de Transporte Masivo urbano cofinanciados por la Nación distintas ciudades del país, específicamente en el acompañamiento técnico desde la cofinanciación de los proyectos. Esta importante tarea, representa un reto adicional para el equipo de la Dirección en el sentido de implementar las buenas políticas de propiedad estatal en los distintos entes gestores que desarrollan estos proyectos en las ciudades de Colombia. A continuación, se presenta los Sistemas de Transporte Masivo en Colombia (Gráfico 4.2).

**Gráfico 4.2 Sistemas de Transporte Masivo en Colombia**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## 4.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia - Empresas Estatales

Como se mencionó anteriormente, en diciembre de 2015 se materializó el inicio de una nueva política estatal en el manejo de las empresas con participación accionaria de la Nación. Dicha política trajo consigo una serie de logros tempranos que le permitieron a Colombia obtener el “Visto Bueno” en el capítulo de Empresas estatales y Gobierno Corporativo (*State-Owned Enterprises and Corporate Governance*) en su proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Dentro de los logros se puede destacar: la formalización de la hoja de ruta de la política de propiedad a través del CONPES 3851, la elaboración del primer reporte anual de empresas con participación del Gobierno Nacional, la salida gradual de los Ministros de las Juntas Directivas y la creación de la DGPE.

El 2016 fue el primer año de acción de la DGPE, además de conformar un equipo base durante esta vigencia, se lograron importantes avances y se definieron las tareas prioritarias para el equipo de la Dirección que estará encargado de liderar las iniciativas enmarcadas en la política de propiedad estatal. Dentro de este proceso, en línea con las recomendaciones de la OCDE

sobre el manejo de las empresas estatales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acompañó distintas iniciativas consideradas dentro del plan estratégico de la política de propiedad estatal, así como otra serie de actividades asociadas al cumplimiento de las funciones habituales encomendadas a la DGPE. Dentro de estas iniciativas y conforme los objetivos trazados por el CONPES 3851, se destacan las siguientes actividades desarrollados por la Dirección durante el año 2016.

#### 4.2.1 Resultados de las empresas en 2016

En términos de resultados de las empresas que están bajo la gestión de la DGPE, se destaca que las compañías retomaron su senda de crecimiento, al registrar un incremento en la utilidad consolidada de las empresas con participación mayoritaria de \$7,6 billones, al pasar de una pérdida neta en el año 2015 de -\$2,6 billones a una utilidad neta de \$4,4 billones en 2016. Estos mejores resultados están sustentados en un mejor comportamiento de 14 de las 21 compañías con participación mayoritaria que operan en distintos sectores de la economía. Dentro del portafolio, se destacan los siguientes aspectos:

- Los tres principales sectores: **hidrocarburos, energía y financiero, arrojaron mejores resultados frente al año 2015.**
- Ecopetrol logró retomar la senda de resultados positivos, **al pasar de una pérdida neta de -\$3,9 billones en 2015 a una utilidad neta de \$1,56 billones en 2016.**
- El portafolio de empresas del **sector financiero, registró un crecimiento del 23% en su utilidad neta** pasando de \$0,6 billones en 2015 a \$0,74 billones en 2016.
- En el caso de las empresas del **sector de energía, la utilidad de este grupo de empresas creció 200%** al pasar de \$0,7 billones en 2015 a \$2,1 billones en 2016 (incluye los resultados de ISA).

Los resultados presentados en las Asambleas de marzo de 2017 muestran un escenario positivo para el Estado como accionista. De las 21 empresas con participación mayoritaria, 17 compañías arrojaron utilidades netas en el año 2016. De igual forma, 14 de las 21 empresas registraron un mejor comportamiento en su utilidad neta en comparación con el año 2015 (Cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1 Resultados individuales comparativos empresas con participación mayoritaria de la Nación**

| Empresa                                   | Participación accionaria | Resultado neto 2016 | Resultado neto 2015 |
|-------------------------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|
| 1 Interconexión Eléctrica S.A.E.S.P.- ISA | 51%                      | 2.136.627           | 701.548             |
| 2 Ecopetrol                               | 88%                      | 1.564.709           | -3.987.726          |
| 3 Banco Agrario                           | 100%                     | 476.877             | 483.033             |
| 4 Bancoldex                               | 100%                     | 100.387             | 14.814              |
| 5 Electricadora del Huila                 | 83%                      | 53.458              | 51.442              |
| 6 Financiera de Desarrollo Nacional – FDN | 68%                      | 49.427              | 7.937               |
| 7 Findeter                                | 93%                      | 41.494              | 43.780              |
| 8 Electricadora del Meta                  | 56%                      | 40.953              | 40.327              |
| 9 La Previsora                            | 100%                     | 37.140              | 24.267              |
| 10 Fondo Nacional de Garantías – FNG      | 57%                      | 31.588              | 17.925              |
| 11 Cedenar                                | 99%                      | 30.703              | 11.209              |
| 12 Urrá                                   | 99%                      | 16.107              | 34.524              |
| 13 Central de Inversiones – CISA          | 100%                     | 10.124              | 9.111               |
| 14 DISPAC                                 | 100%                     | 5.667               | 729                 |
| 15 Positiva Compañía de Seguros           | 91%                      | 3.905               | 5.458               |
| 16 Electricadora del Caquetá              | 72%                      | 989                 | -695                |
| 17 EEDAS                                  | 67%                      | 627                 | 560                 |
| 18 Cedelca                                | 55%                      | -303                | 78                  |
| 19 Satena                                 | 99%                      | -3.437              | -36.006             |
| 20 Gensa                                  | 93%                      | -11.906             | 45                  |
| 21 Gecelca                                | 100%                     | -177.758            | -120.959            |
| <b>Total general</b>                      |                          | <b>4.407.378</b>    | <b>-2.687.442</b>   |

Fuente: DGPE – Cifras en millones

En función de estos resultados en las utilidades de las empresas, las Asambleas de Accionistas procedieron a decretar los dividendos correspondientes. Este ejercicio de distribución de utilidades sigue un cuidadoso análisis de estructura de capital de las compañías, revisión de sus planes de inversión y de su estrategia, así como de la visión propia del accionista en cada una de estas compañías. Las asambleas arrojaron el siguiente resultado consolidado en términos de dividendos (Cuadro 4.2):

**Cuadro 4.2 Dividendos individuales decretados en el año 2017**

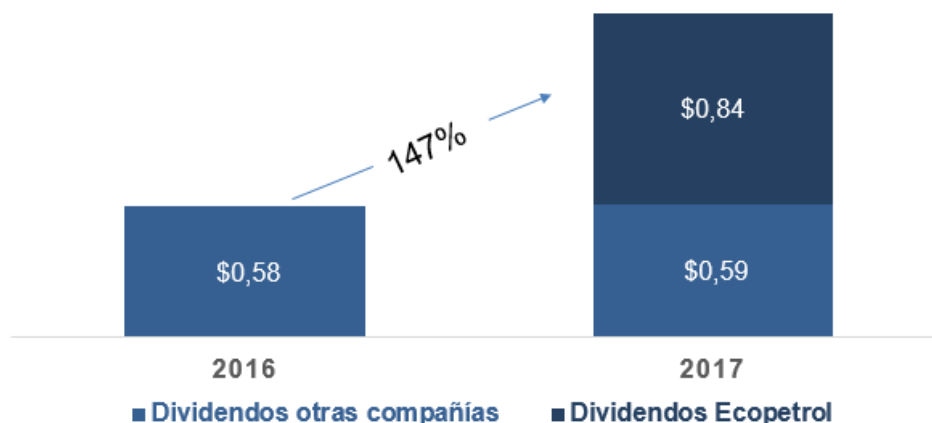
|                                         | UTILIDAD NETA | DIVIDENDOS NACIÓN |
|-----------------------------------------|---------------|-------------------|
| <b>Dividendos en Efectivo</b>           |               |                   |
| Ecopetrol                               | 1.564.709     | 836.850           |
| Interconexión Eléctrica S.A.E.S.P.- ISA | 2.136.627     | 223.233           |
| Banco Agrario S.A.                      | 476.877       | 166.907           |
| Bancoldex S.A.                          | 100.387       | 87.520            |
| Electricadora del Huila                 | 53.458        | 34.761            |
| La Previsora S.A.                       | 37.140        | 29.913            |
| Electricadora del Meta                  | 40.953        | 19.103            |
| Fondo Nacional de Garantías - FNG       | 31.588        | 9.277             |
| Central de Inversiones - CISA           | 10.124        | 9.112             |
| Centrales Eléctricas de Nariño- Cedenar | 30.703        | 7.697             |
| Electricadora del Caquetá               | 989           | 716               |
| EEDAS                                   | 627           | 378               |
| <b>Total dividendos efectivo</b>        |               | <b>1.425.467</b>  |

Fuente: DGPE – Cifras en millones

Así como la utilidad consolidada de las empresas con participación del MHCP, los dividendos reflejan un giro fundamental en las perspectivas de los resultados de las compañías de nuestro portafolio en comparación con el año 2015. En términos de dividendos decretados, el portafolio

de empresas tuvo un crecimiento del 147%, al pasar de \$0,58 billones en 2016 a \$1,4 billones en 2017 (Gráfico 4.3).

**Gráfico 4.3 Dividendos totales comparativos empresas MHCP decretados en 2016 y 2017**



Fuente: DGPE – Cifras en billones

#### 4.2.2 Revisión de planes estratégicos de las empresas

Durante el último año se instauraron desde la DGPE, políticas de direccionamiento y control para que el Estado adopte un enfoque más estratégico y cuente con las herramientas de información necesarias que le permitiera tomar decisiones oportunas. Es así como se asumió un papel más activo en la revisión de los planes estratégicos de las compañías del MHCP, y en el seguimiento de las empresas que requieren una supervisión especial debido a su situación operativa o financiera.

Esto permitió impulsar la construcción de presupuestos y proyecciones financieras más cercanos a la realidad empresarial de cada compañía, separando este ejercicio del que se venía realizando tradicionalmente en concordancia con la norma presupuestal estatal. Naturalmente esta iniciativa debe acompañarse de mecanismos de seguimiento adecuados que permitan evaluar el desempeño de las compañías. Para tal efecto se han desarrollado un conjunto de herramientas tecnológicas que, vale decir, se han convertido en un instrumento esencial para la consolidación de información e interlocución de la DGPE con las empresas, así como para el monitoreo de indicadores de seguimiento y gestión.

#### 4.2.3 Desarrollo de aplicativos tecnológicos

Sin lugar a dudas, la gestión y monitoreo de un portafolio de empresas requiere de herramientas tecnológicas que faciliten el manejo de información y apoyen la oportuna toma de decisiones. De acuerdo con las necesidades identificadas por la Dirección General de Participaciones Estatales (DGPE) para la consolidación de información, durante el año 2016, se trabajó en la construcción de diferentes herramientas para contribuir a las actividades misionales de la Dirección.

El decreto 2384 de 2015 mediante el cual se creó la DGPE, estableció que dentro de sus funciones está la de "Participar en la solicitud, consolidación, administración, actualización y custodia de la información de cada una de las empresas, sectores, informes y registros de las participaciones financieras directas e indirectas del Estado", así como "Apoyar el seguimiento y la evaluación de la situación, las actividades, las operaciones y el desempeño de las empresas", y "Preparar reportes e informes periódicos sobre la situación, desempeño y el contexto de las empresas estatales".

En este orden de ideas, la DGPE en conjunto con la Secretaría General del MHCP desarrollaron un aplicativo tecnológico llamado Sistema de Información y Reporte de Cuerpos Colegiados – SIREC, el cual es una herramienta de comunicación directa con las empresas del portafolio; los representantes de las Juntas Directivas, las Asambleas, los Comités Fiduciarios y demás Cuerpos Colegiados que sean delegados para representar los intereses de la Nación – MHCP. El objetivo principal de este desarrollo tecnológico es disponer de información actualizada y contar con un sistema de reporte y canal de comunicación periódico que facilite las actividades de seguimiento de las áreas encargadas al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A su vez este desarrollo permitirá:

- a. Contar con información general de las entidades objeto de seguimiento.
- b. Contar con el registro histórico de la composición accionaria.
- c. Tener la trazabilidad de la composición de las Juntas Directivas.
- d. Presentar un registro histórico de las asambleas y delegados a las asambleas.
- e. Consolidar documentos sociales (e.g., Manuales de Gobierno Corporativo, Estatutos, Planes Estratégicos, Estados Financieros, Contingencias; Informes anuales; entre otros).
- f. Llevar registro de la participación en los demás Cuerpos Colegiados en los que participan representantes del Ministerio de Hacienda.
- g. Contar con una plataforma de reporte en donde los representantes del Ministerio de Hacienda de las Juntas Directivas y de los Comités Fiduciarios informen los hechos e información relevante.
- h. Contar con una base de datos de actuales y potenciales miembros de Junta Directiva.
- i. Generar reportes con la información contenida en el sistema.

Por otra parte y de conformidad con lo dispuesto en el Conpes 3851 de 2015, que estableció que el Gobierno Nacional debe efectuar todas las acciones para garantizar que las empresas y sociedades con participación estatal, produzcan y reporten información debidamente estandarizada y comparable entre diferentes tipos de empresas y distintos sectores de la economía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DGPE puso en funcionamiento el Sistema de Gestión y Monitoreo de Empresas – SIGME que tiene 2 componentes i). Captura de Información a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública - Chip de la Contaduría General de la Nación - CGN y ii). Desarrollo de herramientas de Inteligencia de Negocios.

La captura de información se comenzó a llevar a cabo mediante las categorías diseñadas por la DGPE en el Sistema CHIP de la CGN. Con dichas categorías, la Dirección podrá llevar a cabo la

labor de monitoreo, seguimiento y evaluación financiera, operativa, presupuestal y estratégica de las compañías sujetas a la administración de la DGPE. En vista de lo anterior y en cumplimiento del objeto misional de la DGPE, se busca con dichas categorías, contar con una base única de información de las empresas sólida y confiable, que permita fortalecer la gestión, el conocimiento de las entidades y generar una visión más proactiva frente a los resultados e información aportada.

El reporte de las Categorías de la DGPE se encuentra dividido en dos partes. La primera, consistirá en un reporte de datos proyectados a cierre de la vigencia 2017. La segunda parte incorporará cuatro (4) reportes que se presentarán a lo largo del año, cada uno se hará a medida que termine el trimestre respectivo con información real acumulada de la vigencia actual y del trimestre comparable del año inmediatamente anterior. Esto le permitirá a la Dirección realizar un seguimiento a las metas y a la gestión de la administración. Lo anterior sin perjuicio que la Dirección realice requerimientos particulares de información a las empresas.

Finalmente, se incorporaron herramientas de Inteligencia de Negocios que permiten almacenar, organizar y presentar la información financiera, operativa, presupuestal y estratégica de las empresas que monitorea la DGPE facilitando en gran medida el monitoreo y análisis de la información. Con este desarrollo, la Dirección podrá llevar a cabo análisis periódicos y comparables entre diferentes empresas y sectores de la economía de una manera más dinámica y diligente y con información veraz y oportuna. La inteligencia de negocios debe entenderse como una herramienta esencial que facilita el análisis, la toma de decisiones y la captura de valor.

#### **4.2.4 Avances en el mejoramiento del gobierno corporativo de las empresas y marco regulatorio**

El compromiso estatal con el fortalecimiento del Gobierno Corporativo está enmarcado en distintas actividades que tienen como objetivo fundamental mejorar el relacionamiento del Estado en su rol de accionista, la transparencia de los procesos y la divulgación de los mismos. Así mismo, se busca que las empresas estatales estén en igualdad de condiciones para competir con las empresas privadas ajustando la normatividad que afecta su operación en contexto con el mercado. A continuación, se destacan los aspectos más relevantes del desarrollo de la Política de Propiedad Estatal en materia de Gobierno Corporativo, a saber:

- **Proceso de Nominación y Selección de Miembros de Junta**

Se estableció en el Ministerio de Hacienda un mecanismo de nominación y selección de Miembros de Junta que sigue principios de transparencia, excelencia e idoneidad. Para tal efecto, se realizan diagnósticos coherentes con la realidad y necesidades de las empresas, se evalúan las capacidades y habilidades de los miembros de Junta requeridos, y se visibiliza la toma de decisiones. Para este efecto se está conformando en la actualidad un comité de nominación y selección de miembros de Junta Directiva. Se espera contar con el apoyo de una firma externa especializada que permita mapear ejecutivos con los perfiles idóneos.

- **Buenas prácticas de Gobierno Corporativo**

Se realizó un análisis de las mejores prácticas de Gobierno Corporativo y se formularon principios básicos que deberán ser observados por todas las empresas. El proceso de

incorporación de buenas prácticas será gradual y comenzará con aquellas empresas que no cuentan con ningún tipo de iniciativa en materia de Gobierno Corporativo o que aplican prácticas incipientes.

- **Herramientas tecnológicas de información y seguimiento**

Se desarrolló desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Sistema de Información y Reporte de Cuerpos Colegiados (SIREC). Esta herramienta tecnológica permite fortalecer la comunicación desde la Dirección de Participaciones Estatales con los miembros de Juntas Directivas de las empresas, llevar una mejor trazabilidad los reportes que presentan los miembros de Junta y facilitar el flujo de información de manera periódica, estandarizada y dinámica.

- **Evaluación y autoevaluación de miembros de Junta**

Se realizó el primer ejercicio general de autoevaluación para los funcionarios que representan los intereses del Ministerio de Hacienda en las empresas con participación mayoritaria de ésta cartera y que no hubiesen tenido este tipo de iniciativas antes. A final de año se realizará un proceso de evaluación con el apoyo de una firma independiente.

- **Inducción de Miembros de Junta**

Se elaboró y dispuso para consulta el Manual para Miembros de Juntas Directivas que proporcionan las herramientas y lineamientos básicos para que los miembros de Juntas Directivas puedan ejercer su rol de manera apropiada y conocer sus responsabilidades y deberes diligentemente.

- **Miembros Independientes**

Se reforzó la presencia de miembros independientes en las Juntas Directivas de las empresas estatales del orden nacional pasando de veintiocho (28) miembros independientes en 2015 a treinta y dos (34) en 2016. Este número irá incrementando conforme se realicen los cambios regulatorios previstos y sea factible en cada empresa.

- **Políticas de Remuneración**

Si bien ha existido una política de remuneración para miembros de Junta indicada por el Comité de Activos, ésta no se había acogido por todas las empresas con participación accionaria mayoritaria de la Nación. Durante las últimas asambleas de accionistas en 2017 se realizó un ajuste en la política de remuneración de algunas Juntas Directivas en empresas que no remuneraban a sus miembros y se buscó hacer extensiva la política de remuneración a participaciones minoritarias. En el próximo año se realizará un diagnóstico para establecer un modelo de compensación adecuado de acuerdo a la naturaleza y situación de cada empresa.

#### **4.2.5 Desarrollos normativos**

La Dirección ha acompañado el proceso de reglamentación del artículo 162° del Plan Nacional de Desarrollo, por medio del cual la Nación podrá enajenar o entregar al colector de activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), aquellas participaciones accionarias en las cuales la

propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la Nación o que provengan de una dación en pago, siempre y cuando esta participación no supere el diez por ciento (10%) de la propiedad accionaria de la empresa.

En concordancia con lo anterior, se procedió a expedir el Decreto 1778 de noviembre de 2016, por medio del cual se reglamentó, entre otras cosas, gran parte del procedimiento por medio del cual se podrá realizar el proceso de venta de distintas participaciones accionarias que están dentro del portafolio del Gobierno Nacional por causas ajenas a su voluntad. Lo anterior permitirá implementar la política de desinversión en empresas no estratégicas con baja participación accionaria del Estado que demandan una carga administrativa que no está en línea con los objetivos del Gobierno Nacional.

De igual forma, la DGPE ha venido liderando el desarrollo de un proyecto de decreto por medio del cual se busca la creación de un Comité de Aprovechamiento de Activos Públicos (CAAP), el cual actuará como un comité intersectorial y multidisciplinario que reunirá las competencias de los distintos Ministerios para la toma de decisiones más importantes de las empresas con participación estatal. Este comité será un gran paso en la centralización de funciones de propiedad dentro de todas las entidades que ejercen un rol de propiedad en el Gobierno Nacional.

#### **4.2.6 Acompañamientos proceso de enajenación**

Conforme lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 226 de 1995, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público coordina los procesos de enajenación de la propiedad accionaria estatal. Por ello, la DGPE ha venido desarrollando esta labor de coordinación de los diferentes programas de enajenación que se encuentran en curso, dentro de los cuales se destaca el proceso de venta de las acciones de: Bancoldex y La Previsora de Seguros en Segurexpo<sup>12</sup> y las acciones de Finagro en la Sociedad Almidones de Sucre.

#### **4.2.7 Reporte anual empresas 2016**

Dando continuidad a las nuevas mejores prácticas implementadas desde la creación de la DGPE y con el objetivo de informar a la sociedad sobre los aspectos más importantes de las empresas con participación estatal, durante el primer semestre de 2017 se publicó el segundo reporte anual empresas, el cual contiene información completa de los órganos de dirección de las compañías, sus principales cifras y demás datos relevantes.

Este reporte anual, el cual consolida información de las 119 empresas con participación accionaria estatal, es una publicación completa y detallada, principalmente, de las empresas con participación accionaria mayoritaria del Gobierno Nacional, que al cierre de diciembre de 2016 ascendían a 40 empresas.

#### **4.2.8 Consultorías con apoyo de organismos multilaterales**

La DGPE con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha venido trabajando en la estructuración de una consultoría que permitirá definir distintas estrategias para la generación y el control del valor en las empresas estatales. Esta consultoría será el punto de partida para medir el desempeño de las empresas frente a resultados deseables por el accionista.

---

<sup>12</sup> Decreto 1017 de 2016.

Igualmente permitirá establecer rangos de valor para las empresas así como identificar posibles ineficiencias que las afecten y potenciales sinergias y capturas de valor que se puedan obtener con una gestión activa. Un seguimiento formal a los resultados deseados por el accionista promoverá la eficiencia y transparencia en nuestras empresas estatales, razón por la cual esta iniciativa será fundamental durante el año 2017.

De igual forma, dentro de los objetivos trazados por la Dirección en el direccionamiento estratégico de las empresas, la DGPE, con apoyo de la Corporación Andina de Fomento - CAF, promoverá una consultoría para la definición del foco estratégico de nuestras bancas de desarrollo (Bancoldex, Findeter, Finagro, FNA). Este será un gran avance en la consolidación del papel que debe jugar el Gobierno nacional en la definición de la estrategia de las empresas.

#### **4.2.9 Estrategia de gestión de activos**

Con el objetivo de consolidar un portafolio estratégico, se adelantó la preparación de un documento que establece los criterios deben ser observados para que el Estado mantenga la propiedad en empresas, así como formular planes de desinversión y aprovechamiento de activos. Con base en una serie de parámetros de riesgo y rentabilidad se definió el horizonte de desinversión de las compañías que no cumplen con ninguno de los lineamientos de propiedad estatal. En complemento de lo anterior, también se definió un modelo de gestión y seguimiento de las compañías estratégicas, por medio del cual el MHCP tendrá un proceso claro y definido que va desde el acompañamiento en la preparación de la estrategia hasta el cumplimiento de la misma. La DGPE ha buscado hacer extensiva esta estrategia a las demás empresas de la Nación que se encuentran fuera del Ministerio de Hacienda a partir de la elaboración de un nuevo documento Conpes que se encuentra en discusión en el Departamento Nacional de Planeación y que se espera sea divulgado en el segundo semestre de 2017.

#### **4.2.10 Seguimiento procesos de liquidación**

En cuanto a las empresas que se encuentran en proceso de liquidación y donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene participación accionaria, (Cales y Derivados de la Sierra, Ciudad Chipichape y Electrolima), se han adelantado comunicaciones directas con las partes involucradas en los procesos con el fin de acompañar de manera oportuna estos procesos. De igual forma, los Patrimonios Autónomos de Remanentes de las antiguas electrificadoras de la Costa Atlántica y del Chocó han sido acompañados por parte del equipo de la Dirección a través de la asistencia a los Comités Fiduciarios. Se destaca que la DGPE se encuentra adelantando la revisión de los documentos para la liquidación del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Electrificadora del Chocó.

#### **4.2.11 Temas adicionales liderados por la DGPE**

En otros temas específicos que ha liderado la DGPE, se destaca el acompañamiento a los eventuales procesos de capitalización de SATENA S.A y COLTEL S.A, que han contado con análisis desarrollados por firmas externas contratadas para tal fin. Estos análisis permitirán al Estado, en cumplimiento de la premisa de ser un accionista activo e informado, tomar decisiones con un alto nivel de conocimiento de sus compañías. Así mismo, durante el año 2016, la DGPE

acompañó el proceso de capitalización de Positiva Compañía de Seguros, con el propósito de capitalizar la empresa Nueva EPS, en su condición de accionista del 49% de esta compañía. Este proceso de capitalización, por un valor cercano a \$49 mil millones, permitirá a la empresa Nueva EPS cumplir con los nuevos requerimientos regulatorios de capital exigidos para las Empresas Promotoras de Salud.

### **4.3 Tareas realizadas y logros-Sistemas de Transporte Masivo**

El Gobierno Nacional en virtud de lo establecido en la Ley 310 de 1996<sup>13</sup> y en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018<sup>14</sup> “Todos por un nuevo país”, continuará apoyando la financiación de los sistemas de transporte en diferentes regiones del país. En este sentido, la apuesta realizada por la ejecución e implementación tanto de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo como de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público tienen para la Dirección uno de los principales retos en términos de política e inversión pública.

#### **4.3.1 Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)-Cali, Medellín, Barranquilla, Pereira, Cartagena, Bucaramanga y Soacha**

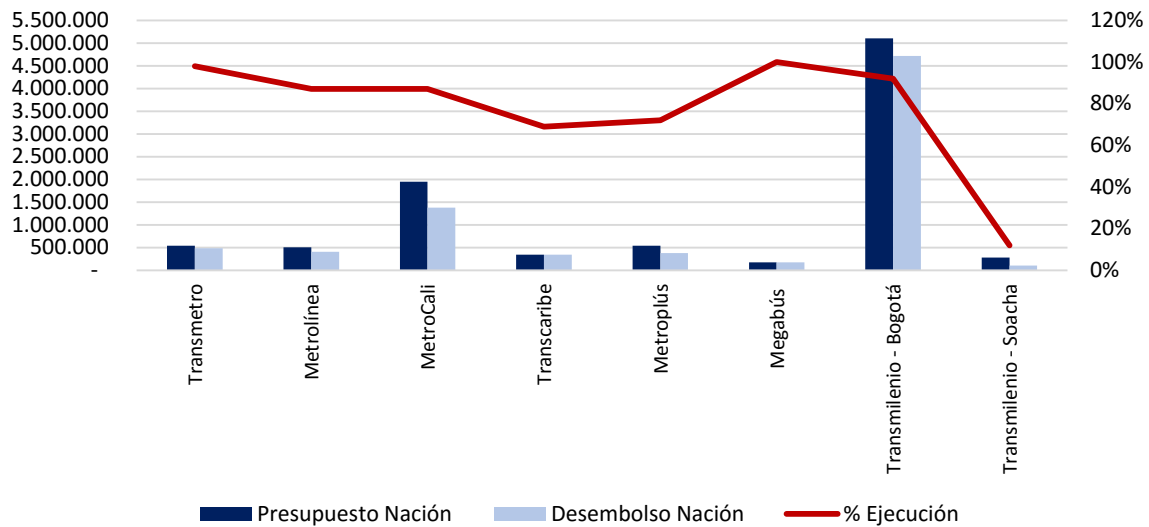
Como estrategia de apoyo y acompañamiento a las ciudades o áreas metropolitanas con población superior a 600.000 habitantes, la Dirección ha ejercido su rol activo en los entes gestores en los cuales la Nación ha sido titular de los derechos en virtud de los contratos de usufructo sobre las acciones de estas sociedades.

De esta manera, se ha continuado con el seguimiento a la ejecución de los recursos de la Nación a través de la participación en los Comités Fiduciarios, revisión de la ejecución presupuestal de acuerdo a los avances de obra del proyecto, modificaciones a las partidas presupuestales aprobadas anualmente, análisis de desembolsos de recursos en los términos previstos en los Convenios de Cofinanciación, siempre y cuando las necesidades y flujo de caja de los Proyectos lo requieran y el seguimiento a los planes de acción establecidos en los documentos CONPES de cada Proyecto (ver Gráfico 4.4).

<sup>13</sup> La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto.

<sup>14</sup> Ley 1753 de 2015 artículo 32. Apoyo a los sistemas de transporte.

**Gráfico 4.4 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en millones de pesos constantes de 2016, con corte a junio de 2017**



Fuente: SIIF

El Gobierno Nacional ha apoyado las iniciativas de movilidad en ciudades como Barranquilla-Transmetro, Bogotá-Transmilenio, Bucaramanga-Metrolínea, Cali-Metrocali, Cartagena-Transcaribe, Medellín-Metroplús, Pereira-Megabús y Soacha-Transmilenio, apropiando recursos desde 1998 por valor de \$8,9 billones de pesos de 2016, de los cuales los entes gestores han ejecutado \$7,9 billones que corresponde al 89% del valor total de éstos Proyectos.

Para el periodo comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017 se destacan las siguientes actividades por parte del grupo de transportes masivos de la DGPE en lo relacionado con los Sistemas Integrados de Transporte Masivo:

- Con corte a 31 de diciembre de 2016, la apropiación presupuestal para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo pasó de \$176.463 millones a \$185.623 millones, producto de una reprogramación de recursos, logrando compromisos de ejecución presupuestal del 96%.
- La revisión realizada en la DGPE a las cuentas de cobro que presentan los Entes Gestores ha permitido que los recursos girados no permanezcan de manera ociosa en los encargos fiduciarios, disminuyendo los altos saldos que presentaban éstos en años anteriores.
- Con el fin de optimizar los recursos en los convenios de cofinanciación, haciendo los desembolsos de la Nación cuando el Proyecto realmente lo requiera, se realizaron mesas de trabajo en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte y entes territoriales logrando identificar el flujo de recursos requeridos por vigencia de acuerdo a la priorización de obras y a la capacidad de ejecución del ente gestor. En este sentido se asignaron recursos al SITM de Medellín en la vigencia 2016 por \$19.129 millones y en la vigencia 2017 por valor de \$39.560 millones; para el

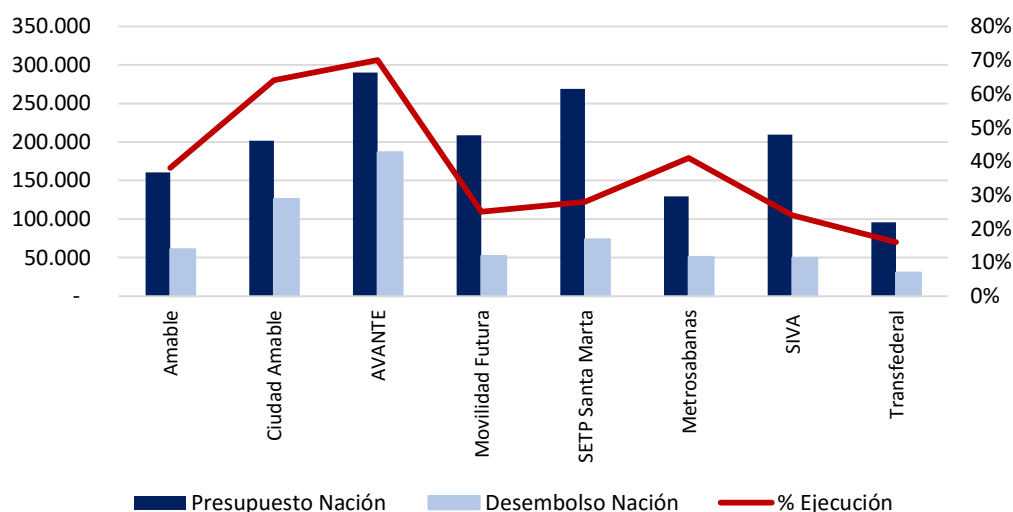
caso de Bucaramanga se logró apropiar recursos en la vigencia 2017 por \$16.250 millones que contribuyen a la disminución de costos financieros por concepto de endeudamiento.

- Se realizó el diagnóstico de los sistemas de transporte en el ámbito de gobierno corporativo, compromiso territorial, ejecución, infraestructura y operación, permitiendo identificar las dificultades de cada sistema. Este diagnóstico dio origen al desarrollo de un plan de acción individual el cual será socializado a los entes territoriales para el seguimiento y exigencia de cumplimiento.
- Participación activa en el desarrollo y expedición del CONPES de declaratoria de importancia estratégica para la cofinanciación por parte de la Nación para las fases II y III de Soacha, de \$427.640 millones de pesos constantes de 2016.

#### 4.3.2 Sistemas Integrados de Transporte Público (SETM)-Armenia, Montería, Santa Marta, Sincelejo, Pasto, Popayán y Valledupar

La DGPE realiza las mismas gestiones de seguimiento que en los SITM, participando de manera activa en el direccionamiento de los Comités Fiduciarios y Juntas Directivas, apoyando estratégicamente en las visitas de seguimiento que desarrolla la Banca Multilateral como financiador de los proyectos.

**Gráfico 4.5 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en millones de pesos constantes de 2016, con corte a junio de 2017**



Fuente: SIIF

El apoyo del Gobierno Nacional desde el año 2011 en las iniciativas de movilidad a las ciudades cuya población que oscilan entre 250.000 y 600.000 habitantes (Armenia-Amable, Montería-Ciudad Amable, Neiva-Transfederal, Pasto-Avante, Popayán-Movilidad Futura, Santa Marta-SETP Santa Marta, Sincelejo-Metrosabanas y Valledupar-SIVA) es del orden de \$1,6 billones de

pesos de 2016, de los cuales los entes gestores han ejecutado \$630.549 millones, correspondiente al 39% del valor total de estos proyectos (Gráfico 4.5).

Para el periodo comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017 se destacan las siguientes actividades por parte del grupo de transportes masivos de la DGPE en lo relacionado con los Sistemas Estratégicos de Transporte Público:

- Con corte a 31 de diciembre de 2016, la apropiación inicial asignada para los sistemas estratégicos de transporte público ascendía a \$ 245.497 millones, luego de realizada la reprogramación de recursos la apropiación se redujo a \$ 150.293 millones, logrando compromisos del 100%, incluida la constitución del rezago presupuestal.
- Mediante la participación en las Juntas Directivas se han proporcionado apoyo en las estrategias para mejorar el fortalecimiento Institucional de los Entes Gestores y se están adelantando las gestiones para la incorporación de criterios de gobierno corporativo para optimizar el desempeño de las administraciones.
- Actualmente, se está analizando la incorporación de lineamientos para buenas prácticas de gobierno corporativo en los Entes Gestores a través de metodologías para la elección, nominación y evaluación de miembros de junta, unificación de perfiles para la elección de gerentes, entre otros.
- En conjunto con el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación y los Entes Gestores se ha logrado la implementación de herramientas que permiten a los Proyectos definir la estrategia de gestión de flota y recaudo.
- Se efectuó el diagnóstico de los sistemas de transporte en el ámbito de gobierno corporativo, compromiso territorial, ejecución, infraestructura y operación, permitiendo identificar las dificultades de cada sistema. Este diagnóstico dio origen al desarrollo de un plan de acción individual el cual será socializado a los entes territoriales para el seguimiento y exigencia de cumplimiento.
- Con el fin de flexibilizar la ejecución de estas iniciativas de movilidad en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte se desarrolló la propuesta de un documento CONPES que permitirá tanto ajustar el alcance de las intervenciones de los SETP, como realizar la redistribución de los recursos entre los componentes de inversión, sin ampliar el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

#### **4.3.3 Metro de Bogotá y otros proyectos**

El Proyecto PLMB (Primera Línea Metro de Bogotá) cuenta con aval fiscal otorgado en sesión del 26 de octubre de 2015 por el CONFIS, hasta por la suma de \$9,65 billones de pesos de 2014. La DGPE ha realizado el acompañamiento a Empresa Metro proponiendo los lineamientos generales para la selección de los miembros de junta directiva y la participación del Gobierno nacional en dicha empresa. Así como el acompañamiento en temas generales de tipo presupuestal

relacionados con la cofinanciación de los aportes de la Nación, metodologías para la elegibilidad del gasto e identificación de los aportes en especie del proyecto (delimitación para predios y redes de servicios públicos).

Actualmente, el Gobierno Nacional está validando el avance al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Documento CONPES 3677 de 2010<sup>15</sup> y ratificados mediante la expedición del Documento CONPES 3882.

Mediante el Documento CONPES “Apoyo del Gobierno Nacional a la política de Movilidad de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca y Declaratoria de importancia estratégica del Proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo – Soacha Fases II y III”, la gobernación de Cundinamarca y el Distrito de Bogotá priorizaron los proyectos para la primera línea metro de Bogotá-PLMB, Soacha Fase II y III y Regiotram de Occidente.

Adicionalmente, la DGPE ha realizado el acompañamiento a nuevos proyectos como el SETP de Ibagué, Manizales, proyectos de cable en la ciudad de Medellín.

#### **4.3.4 Acciones para fortalecer los Sistemas de Transporte durante la vigencia**

- a. Se expidió la circular conjunta entre el Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de puertos y transportes, Procuraduría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los sistemas de transporte mediante el seguimiento continuo de los planes de acción y planes de choque establecidos en la misma.

Esta circular ha permitido obtener por parte de los entes territoriales y gestores información del estado actual de los sistemas en cuanto a su operación, infraestructura, gobierno corporativo, situación presupuestal y financiera. Así como, el plan de acción o mejoramiento para cada uno de estos componentes el cual es sujeto de continuo seguimiento por parte del Gobierno Nacional.

- b. Se institucionalizó el comité de viceministros integrado por la Viceministra General de Hacienda y Crédito Público, el Viceministerio de Transporte y el subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación. En el marco de los comités de viceministros se logró:
  - Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITM cuentan con contratos de usufructo, mediante los cuales se constituye a favor de la Nación el derecho irrevocable sobre un porcentaje de acciones de los entes gestores y comprende los derechos en la participación de las deliberaciones de la Asamblea General de Accionistas y de votar en ellas. Con base en esta experiencia, se analizó y definió la posición del Gobierno Nacional representado por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte en cuanto a la aplicación para los Sistemas Estratégicos de Transporte Público-SETP, que no tienen suscritos contratos de usufructo con la Nación.

<sup>15</sup> i)Modelación de la demanda, ii)Modelo operacional, iii)Modelo de remuneración, iv)Evaluación Económica y Análisis Costo Beneficio, v)Modelo de costos e ingresos, vi)Modelo Financiero, vii)Integración, viii)priorización, ix)Análisis de Riesgos, x)Mecanismos de Coordinación

- Se definió la metodología para el reconocimiento de aportes en especie.
- Con el análisis de los desembolsos realizados producto de los empréstitos con la Banca Multilateral para financiar los aportes de la Nación en estos Proyectos se realizó la modificación al contrato de préstamo BIRF 8083-CO, suscrito el 28 de junio de 2013 con el Banco Mundial con el fin de incluir a la ciudad de Neiva como participante, reasignar recursos entre categorías de gastos elegibles, prorrogar el cierre del crédito hasta el año 2018 y efectuar una cancelación parcial del crédito por un monto de US\$94 millones. Por su parte, se encuentra en trámite la cancelación parcial de US\$118 millones y la prórroga hasta el año 2020 del contrato de préstamo suscrito el 28 junio de 2013 con el Banco Interamericano de Desarrollo.

#### 4.4 Retos y desafíos

Los logros alcanzados durante el primer año de implementación de la Política de Propiedad Estatal son satisfactorios y contribuyen a alcanzar la madurez deseada de este ambicioso plan de transformación institucional del Estado para el manejo de sus empresas. La ruta demarcada por el documento CONPES 3851 de 2015 establece una serie de hitos que se han venido cumpliendo y denota los compromisos que tiene el Gobierno Nacional para continuar mejorando el gobierno corporativo de las empresas, mejorar el marco normativo en que operan y asumir un rol de accionista más activo, informado, coordinado y estratégico.

Sin embargo, en el corto plazo se presentan grandes retos para lograr que las empresas con participación accionaria mayoritaria de la Nación puedan competir en igualdad de condiciones con empresas del sector privado. En este sentido se deben buscar ajustar el marco normativo que les aplica a las empresas estatales de tal manera que este ofrezca suficiente flexibilidad a las juntas directivas para tomar decisiones relacionadas al presupuesto de las compañías, su planta de personal, estructura de capital y la realización de inversiones a largo plazo. Esto requiere la elaboración de diagnósticos legales, técnicos y económicos que permitan formular iniciativas robustas y mecanismos adecuados para ajustar ciertas normas a la nueva realidad de las empresas.

De igual manera se requiere adecuar aquellas limitantes normativas que impiden implementar cambios en el gobierno corporativo de algunas empresas. En este aspecto los desafíos se centran en establecer procesos competitivos de nominación y selección del gerente o presidente de aquellas compañías en donde éste es elegido por el Presidente de la República, para que la junta directiva participe activamente en su elección y remoción de tal manera que cuente con mayor autoridad y ascendencia sobre la administración.

Ahora bien, el adecuado direccionamiento de las empresas hacia la generación de valor también es una tarea que presenta grandes desafíos para el Estado como accionista. Se deben elegir adecuadamente los objetivos de largo plazo de cada empresa para que sean incorporados en los planes estratégicos y asimilados en la cultura organizacional de cada compañía. De otra parte se debe comenzar a implementar la estrategia de gestión y aprovechamiento de activos que el Gobierno ha formulado para el portafolio de empresas estatales del orden nacional y que será apropiada y divulgada a través de un documento CONPES.

De conformidad con lo anterior, durante el segundo semestre de 2017 se comenzarán a ejecutar procesos de consultoría apoyados por organismos multilaterales, a través de cooperaciones técnicas, que permitirán identificar sinergias, posibles ineficiencias y palancas de valor en las empresas con el firme objetivo de incrementar su eficiencia y direccionarlas efectivamente hacia el cumplimiento de sus objetivos económicos y de política pública en ciertos casos.

Afrontar estos retos con el liderazgo, compromiso y responsabilidad que requiere la consolidación de este nuevo modelo de propiedad estatal será esencial para el logro de objetivos más ambiciosos y de más largo plazo. En concreto, la transformación institucional requerida para diseñar y crear una entidad nacional de empresas estatales en el término de los próximos dos (2) años, donde se centralicen las funciones de propiedad estatal para todas las empresas estatales del orden nacional, será uno de los retos más grandes que deberá asumir la Dirección General de Participaciones Estatales. Además, la institucionalidad que se busca desarrollar con todas estas iniciativas deberá estar acompañada de una correcta coordinación de esfuerzos intersectoriales con otros ministerios para crear un escenario único y centralizado con carácter multidisciplinario que dinamice el debate sobre los objetivos de propiedad estatal.

Los desafíos son grandes y la hoja de ruta trazada presenta retos interesantes. Aun así, las metas alcanzadas y el convencimiento del Gobierno Nacional de poder generar un cambio sustancial en la actividad empresarial estatal, nos lleva a creer a quienes impulsamos esta política transformadora, en que los grandes cambios en la administración de recursos públicos, son posibles si adoptamos con rigor, principios de transparencia y buenas prácticas de gestión.

# Capítulo 5

## 5 DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 5.1 Visión de largo plazo

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

En materia de salud, la DGRESS por culminará los procesos de reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo en asuntos como el Ingreso Base de Cotización de independientes, y la evaluación de las tecnologías en salud y la fijación de precios de los medicamentos y dispositivos médicos en el momento de solicitud de los registros sanitarios. De igual forma, la Dirección continuará participando activamente en la estructuración del Sistema de Presunción de Ingresos aplicable a los trabajadores independientes, y en el impulso de las medidas que resulten necesarias para disminuir los niveles de evasión e inexactitud en el pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Protección Social.

Con respecto a los riesgos laborales, se impulsará una política integral y permanente para la reducción de la concentración de riesgos, la variación de la tasa de cotización, y las demás medidas a que haya lugar y que permitan corregir fallas de mercado y fortalecer la sostenibilidad financiera del Sistema. En relación con los regímenes de excepción se continuará en la búsqueda de un modelo de salud más eficiente, introduciendo mecanismos para una adecuada gestión del riesgo e incorporando instrumentos que optimicen la asignación de los recursos, de tal forma que se logren mejores resultados en salud para la población afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG y al Sistema de Sanidad Militar y de la Policía Nacional.

En materia pensional, se continuará con la labor de consolidación y fortalecimiento de las entidades creadas en el sector para la administración del sistema de pensiones, tales como la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) y Colpensiones. Adicionalmente, se buscará implementar los ajustes normativos que permitan optimizar los procesos en el régimen de prima media, así como el mejoramiento de la etapa de desacumulación en el régimen de ahorro individual y fortalecimiento de la cobertura en el programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS para la protección de la vejez de las personas que no alcanzan una pensión con base en un gasto sostenible.

Con respecto al Sistema Unificado de Historias laborales deberá continuarse trabajando en conjunto con las entidades del Sistema, en particular, para lograr la operatividad del programa de certificado electrónico de tiempos laborados (CETIL), así como para la recuperación de la historia laboral de CAJANAL con anterioridad al 1 de abril de 1994.

Así mismo, continuaremos con los procesos que resulten necesarios para el cumplimiento de la concurrencia de la Nación en los pasivos pensionales de las universidades del Orden territorial y Nacional.

Respecto a los pasivos pensionales del orden territorial, la DGRESS continuará su gestión en materia de administración del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), el cálculo de pasivos pensionales a través de Pasivocol y la concurrencia de la Nación para financiar los pasivos pensionales de hospitales.

## **5.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia**

A continuación, se detallan los aspectos más relevantes que se trabajaron en el periodo comprendido entre junio de 2016 y junio de 2017 en materia de Seguridad Social Integral.

### **5.2.1 Subdirección Técnica de Salud y Riesgos Profesionales**

La Subdirección participa en el análisis jurídico y fiscal de los proyectos de actos legislativos, leyes y decretos reglamentarios atinentes a los sectores de salud, riesgos laborales y regímenes especiales o de excepción, buscando que tales iniciativas sean consistentes con las posibilidades fiscales de la Nación. Igualmente adelanta estudios de seguimiento fiscal cuyas conclusiones pueden derivar en propuestas para optimizar la gestión de los citados sectores o para plantear modificaciones regulatorias.

#### **5.2.1.1 Regulación de los sistemas de salud y riesgos profesionales**

Durante el período se avanzó en la elaboración de estudios y proyectos de decreto para reglamentar los siguientes artículos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Ley 1753 de 2015.

- Se articularon las acciones para la implementación de la reglamentación de los artículos 71 y 72, relacionados con la entrada al país de nuevas tecnologías en salud y compras centralizadas de medicamentos. Es así como se contrató un estudio a partir del cual el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Invima, han avanzado en la implementación.
- Con respecto a la Reglamentación Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País Ley 1753 de 2015, se elaboró un proyecto de decreto para reglamentar el artículo 135 sobre el ingreso base de cotización que debe aplicarse a los trabajadores independientes y a los contratos de prestación de servicios para efectuar los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. El proyecto fue sometido a consideración del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio del Trabajo. Para desarrollar el sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes a que alude el

artículo 135, se contrataron los estudios correspondientes, que fueron complementados por la Unidad de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales –UGPP.

También se trabajó en la reglamentación del artículo 67 de esa norma, participando en la definición de la estructura de la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la cual se espera entre en funcionamiento en el mes de agosto de 2017. Adicionalmente se está elaborando el decreto reglamentario del literal A del precitado artículo, relacionado con el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos.

- Se contrató un estudio para evaluar las implicaciones operativas y financieras de una eventual unificación de los regímenes contributivo y subsidiado buscando optimizar y simplificar el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Los resultados se socializarán y analizarán para explorar la adopción de medidas regulatorias sobre tales aspectos.
- Se elaboró un decreto reglamentario basado en el análisis del Sistema General de Seguridad Social Integral donde se encontró la necesidad de adoptar medidas para reducir el alto costo operativo que genera la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes para las administradoras, en especial las de Riesgos Laborales.
- Se trabajó en el decreto reglamentario de la Ley 1709 de 2014 para viabilizar la Implementación Modelo de Salud de Población Privada de la Libertad.
- Se participó en los foros y en la elaboración de respuestas a cuestionarios y Autos de la Corte Constitucional en el marco de las sentencias T-762 de 2015 (estado de cosas inconstitucional sistema penitenciario y carcelario) y T-760 sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Se conceptuó sobre la viabilidad jurídica, económica y fiscal de los proyectos de ley que se debaten en el Congreso de la República y de decretos originados en los Ministerio de Salud y Protección Social y del Trabajo.

#### **5.2.1.2 Seguimiento fiscal en salud y riesgos profesionales**

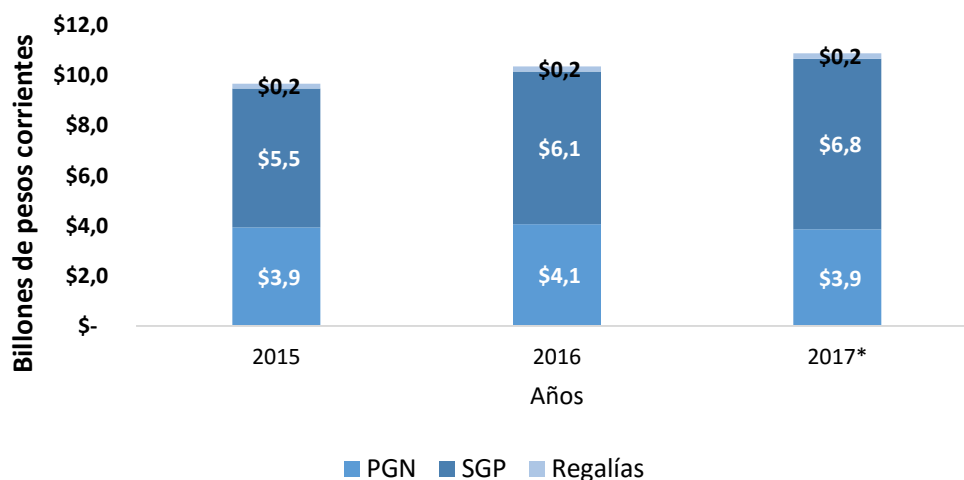
El seguimiento fiscal al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Riesgos Laborales, comprende la elaboración de estudios específicos con el propósito de generar alertas tempranas ante desequilibrios financieros y detectar la necesidad de medidas regulatorias que permitan hacer más eficientes tales sistemas. A continuación, se presenta una síntesis del análisis efectuado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- *Optimización de la distribución de los recursos de la cuenta de alto costo:* de manera conjunta con el Ministerio de Salud y Protección Social, se elaboró la Resolución que

determina la forma en que se distribuirán los recursos de la Cuenta de Alto Costo con el objetivo de corregir de forma ex post las desviaciones de concentración por EPS, para el caso de enfermedad Renal Crónica, Hemofilia y Enfermedades Huérfanas. Esto con el fin de incentivar una mejor gestión por parte de las administradoras, para lograr una menor prevalencia de estas enfermedades y así disminuir el impacto que generan en el Sistema.

- *Sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud:* a partir del análisis y actualización constante de las variables demográficas y financieras del Sistema de Seguridad Social en Salud, se establecen los escenarios de sostenibilidad del sector que implican la asignación de recursos por parte de la Nación. Para la vigencia 2017, los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la cofinanciación del régimen subsidiado de salud se presupuestaron en \$3,9 billones de pesos (los cuales incluyen recursos de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT, ver Gráfico 5.1). Adicionalmente, el incremento en 11,2% de los recursos destinados al componente de aseguramiento en salud del Sistema General de Participaciones y la asignación de los recursos por Compensación de la Disminución del Recaudo de Regalías de Entidades Territoriales previsto por el artículo 145 de la ley 1530 de 2012, permiten que se garantice el financiamiento de las coberturas alcanzadas en términos poblacionales y de beneficios.

**Gráfico 5.1 Recursos del PGN, del SGP y Compensación por Regalías destinados a complementar la financiación del régimen subsidiado**



\*Proyección

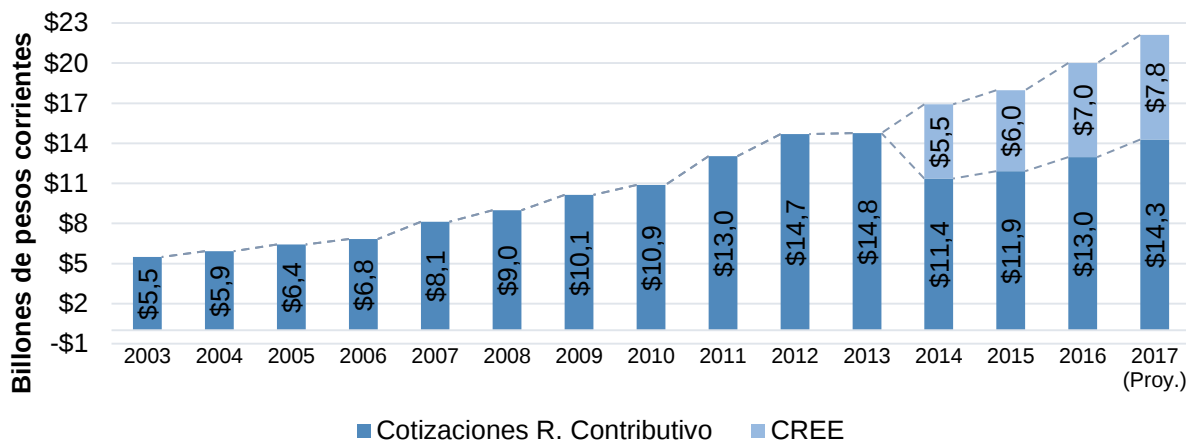
Fuente: DGRESS con información DGPPN. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por su parte, los recursos del Régimen Contributivo han aumentado 5,5% en el periodo 2013-2016. Los ingresos por concepto de las cotizaciones destinadas a la Subcuenta de Compensación pasaron de \$14,8 billones en 2013 a \$13,0 billones en 2016, debido a los efectos de la Ley 1607 de 2012, que creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). Sin embargo, para compensar el recaudo exonerado del pago del 8,5% a los

empleadores correspondiente al aporte patronal de salud sobre los empleados que devenguen hasta 10 SMLV por concepto del CREE se presupuestaron \$7,8 billones, que compensan e incrementan los recursos del Sistema (ver Gráfico 5.2).

Se aclara que, pese a que la Reforma Tributaria (el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016) derogó el artículo 20 de la Ley 1607 eliminando el CREE, en 2017 se realiza el recaudo del impuesto correspondiente al año gravable 2016. Adicionalmente, se resalta, que en el artículo 102 de la ley 1819 de 2016 se hace una adición al artículo 243 del Estatuto tributario, mencionando que a partir del periodo gravable 2017, de los 9 puntos porcentuales (9%) de la nueva tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, 4,4 puntos se destinarán al Sistema de Seguridad Social en Salud (los cuales ingresarán al sistema a partir de 2018).

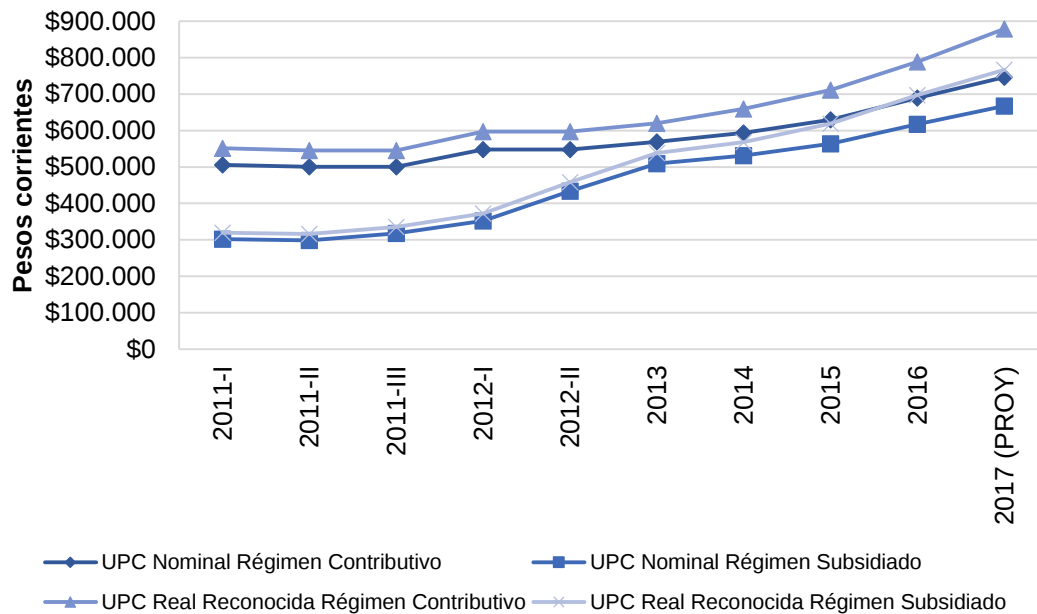
**Gráfico 5.2 Cotizaciones y CREE en el régimen contributivo**



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

En las instancias de la Comisión Asesora de Costos, Beneficios, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud, se realizaron mesas técnicas donde el Ministerio de Salud y Protección Social presentó los resultados de la metodología aplicada para determinar el incremento de la Unidad de Pago por Capitación – UPC, para los regímenes contributivo y subsidiado, aplicables a la vigencia 2017.

A partir del análisis del comportamiento del gasto en salud se participó en la discusión que dio lugar al incremento del 8,20% del valor de la UPC para 2017, con lo cual en el periodo 2011-2017 la UPC Real Reconocida ha aumentado 60% en el régimen contributivo y 140% en el régimen subsidiado (ver Gráfico 5.3)

**Gráfico 5.3 Unidad de Pago por Capitación. Valor promedio UPC Real Reconocida- 2011 – 2017**

Nota: La Unidad de Pago por Capitación (UPC) Real Reconocida representa el gasto adicional que reconoce el valor de la UPC Nominal definida por el Ministerio de Salud junto con la compensación promedio del factor de ponderación de edad, género y zona geográfica de la población asegurada.

Fuente: MHCP (Basado en Acuerdos CRES y Resoluciones MSPS).

- *Boletines estadísticos.* A la fecha se han elaborado, anualmente, siete (7) boletines semestrales del comportamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de los Regímenes de Excepción en Salud y del Sistema General de Riesgos Laborales.
- *Sistema de Presunción de Ingresos:* con el fin de simplificar las reglas de cotización de los trabajadores independientes se viene trabajando en conjunto con el Ministerio de Salud y la Unidad Administrativa de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, para establecer la existencia de un sistema de presunción de ingresos aplicable a los trabajadores independientes, que permita reducir la evasión en los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. Al respecto, se ha avanzado en la propuesta conjunta entre la UGPP y la DGRESS de un modelo operativo para aplicación del Sistema de Indicadores de ingreso base de cotización de independientes.

### 5.2.1.3 Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)

El SGRL es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

Incluye la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

- *Mitigación de la concentración de riesgo:* se elaboró un documento técnico en el cual se exploraron todas las posibles alternativas para evitar la concentración de riesgos y la selección adversa de afiliados por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales, con las respectivas recomendaciones de política.
- *Reducción del alto costo operativo:* con base en estudios técnicos, se elaboraron los principales artículos del Decreto 1990 de 2016, el cual tiene como uno de sus fines, incrementar la eficiencia en el recaudo de las cotizaciones a la seguridad social y reducir su costo asociado, el cual es asumido por las administradoras de salud, pensiones y riesgos laborales.

#### **5.2.1.4 Regímenes de Excepción**

Un régimen excepcional en salud atiende a unos grupos poblacionales a través de un modelo institucional diferente al Sistema General de Seguridad Social Integral, según lo previsto por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Entre los regímenes excepcionales están los miembros de la Fuerzas Militares y de Policía, los profesores afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y los Servidores públicos de Ecopetrol.

- *Sostenibilidad financiera de los regímenes de excepción:* entre otras actividades, durante 2016 se continuó con el seguimiento al comportamiento de los gastos, el financiamiento y el gasto per cápita del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, como también a la financiación y resultados de los programas de promoción y prevención y algunos compromisos de la entidad tendientes al equilibrio financiero.

### **5.2.2 Subdirección Técnica de Pensiones**

Las funciones desarrolladas por la Subdirección de Pensiones constituyen un apoyo indispensable a las políticas sociales y de sostenibilidad fiscal. Las labores desarrolladas incluyen temas relativos al desarrollo de política y de otros aspectos relacionados con la protección social, pues debe tenerse en cuenta que esta Subdirección tiene como función primordial hacer el seguimiento y el acompañamiento de las entidades participantes en el Sistema General de Seguridad Social en pensiones, en especial para lograr que el gasto en pensiones se mantenga dentro de las proyecciones del marco fiscal.

#### **5.2.2.1 Participación en la regulación del sistema pensional**

Como principal objetivo de la Subdirección está el de realizar la regulación del Sistema pensional y de evaluar las propuestas reglamentarias presentadas por otras carteras y las legales que se estudian en el Congreso de la República. A continuación se resumen las principales actividades realizadas dentro del periodo en cuestión.

- *Leyes:* Entre junio de 2016 y abril de 2017 la Subdirección emitió conceptos económicos y jurídicos sobre 31 proyectos de Ley.

Dentro de los temas que fueron objeto de concepto encontramos: modificación de la edad mínima de pensión, prestaciones sociales de las madres sustitutas y comunitarias, medidas de protección para la población discapacitada, aumento de cobertura del Régimen General de Pensiones, Subsidio Gubernamental a los Beneficios Económicos Periódicos- BEPS, modificación a la edad de retiro forzoso, actividades de Alto Riesgo, cotización al sistema de seguridad social por parte de contratistas, bonificación para jueces de familia, lineamientos para la primera infancia, pensión por hijos a cargo y agentes de tránsito entre otras.

- *Decretos:* La Subdirección trabajó en 7 propuestas de decreto en conjunto con el Ministerio de Trabajo, que fueron expedidos por la Presidencia de la República durante el periodo. Adicionalmente, se encuentran en trámite 18 decretos impulsados por la Dirección y se emitieron conceptos económicos y jurídicos sobre 13 decretos más.

Dentro de los decretos preparados por la Subdirección se encuentran: Decreto de pasivos territoriales incluidos en el decreto único del sector Hacienda, daciones en pago, pasivo prestacional del Hospital San Juan de Dios, pasivo prestacional de retirados del sector salud y víctimas de la violencia, entre otros.

Con relación a los decretos que fueron objeto de concepto o surgieron de la Subdirección de pensiones y que están en trámite encontramos: Comisión Intersectorial de historia laboral, Certificado Electrónico de Tiempos Laborados (CETIL), Sistema de Subasta Electrónica de Rentas Vitalicias (SISCOP), licencias no remuneradas trasladó de recursos del Fondo de Solidaridad Pensional al servicios Social complementario de los Beneficios Económicos Periódicos, Traslado de la Función Pensional de Fondo de Cine-Focine, Subasta de Seguro Previsional, y control de saldos entre otros. Adicionalmente, en el año 2016 conjuntamente con el Ministerio de Trabajo se elaboró y concertó el Decreto Único del Sector Pensiones.

Adicionalmente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera ha implicado que se adelanten medidas reguladoras por parte del gobierno nacional a través de decretos-leyes o actos legislativos que deben ser concertados con los diferentes estamentos gubernamentales y a su interior. A la fecha se han revisado decretos leyes y actos legislativos relacionados con temas de Protección al Cesante, el sistema de prevención, inspección, vigilancia y control laboral SIVICO, Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET, Catastro y Pisos de Protección entre los más importantes.

Finalmente, y dado que la Comisión de Gasto discutirá entre otros temas el gasto pensional por parte del Gobierno Central, la Dirección ha venido diseñando un modelo paramétrico para poder valorar las obligaciones pensionales actuales con base en información con la que se cuenta (*número de pensionados del Sistema y exceptuados, valores de mesadas, entre otros*). Lo anterior permite revisar escenarios de costos dependiendo de las propuestas que se puedan presentar.

### 5.2.2.2 Defensa técnica y judicial de la Nación

Entre junio de 2016 y abril de 2017 esta Subdirección ha producido 129 conceptos técnicos y jurídicos como apoyo a la Oficina Asesora Jurídica y la Subdirección Jurídica del Ministerio de Hacienda, los cuales han permitido atender temas relacionados con demandas de inconstitucionalidad, ordinarios laborales, acciones de nulidad y tutelas.

Dentro de las intervenciones más importantes podemos mencionar las hechas ante la Corte Constitucional sobre los incrementos pensionales que debe otorgar Colpensiones para

pensionados que tienen personas a cargo, la cual se estima en un posible impacto fiscal del orden de los \$4,6 Billones en valor presente neto al 2017. También se destaca la intervención en materia de acceso al Fondo de Pensión Mínima, con el fin de evitar una desacumulación acelerada del Fondo, protegiendo así su función de respaldar a los pensionados de bajos recursos económicos en el largo plazo.

Finalmente se han elaborado 2 ponencias para el Comité Intersectorial del Régimen de Prima Media y revisado 8 más, donde se han dado directrices jurídicas en temas como controladores aéreos, indemnización sustitutiva, funcionarios INPEC, competencias interadministrativas, pensión de invalidez y reliquidación de pensiones, entre otros temas.

Dicha actividad requiere de un estudio doctrinario y jurisprudencial de las Altas Cortes para establecer política de defensa judicial de los operadores de pensiones del Sistema.

### 5.2.2.3 Apoyo al saneamiento financiero y pensional de entidades estatales

Una de las actividades de la Subdirección Técnica de Pensiones consiste en apoyar los procesos de saneamiento fiscal de las entidades Estatales, para esos efectos nos hemos enfocado: (i) en la centralización de las funciones pensionales de las entidades liquidadas en la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), y (ii) hemos emprendido acciones para realizar un mejor control de los pasivos pensionales de las Universidades y de los hospitales territoriales.

- *Revisión y aprobación de los cálculos actuariales de las entidades que asumirá la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP):* Dado que la UGPP debe administrar las nóminas pensionales asignadas en el artículo 1 literal a numeral 2 del Decreto Ley 169 del 23 de enero de 2008, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público impartió la aprobación de los cálculos actuariales que estiman pasivos pensionales de entidades públicas del nivel nacional liquidadas.

Para dar cumplimiento a esta función de junio de 2016 a junio de 2017, se ha realizado la aprobación de 34 cálculos actuariales con aproximadamente 9.909 registros.

Estas aprobaciones permiten: (i) La cuantificación total del pasivo pensional a cargo de la Nación, (ii) La consolidación de un esquema único de contabilidad en materia de pasivo pensional y (iii) La unificación de criterios para la administración de las nóminas de pensionados, así como de la defensa judicial unificada en materia de seguridad social.

Otras de las labores que desarrolla la Subdirección como apoyo a otras entidades – Ministerio de Trabajo, FOPEP y UGPP- en lograr la preservación y cuidado de los recursos públicos es la revisión de las cuotas partes pensionales que debe pagar el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP y los topes pensionales de las pensiones que reconoce la UGPP. En este periodo la Dirección se ha ocupado de la revisión de 48 cuotas partes pensionales por pagar y aproximadamente de 2881 registros que contienen información de las pensiones reconocidas por la UGPP.

Estas revisiones han permitido identificar pagos dobles de pensiones o pensiones gracia de personas que no tienen el derecho a recibirlas.

- *Concurrencia de la Nación con la deuda pensional de las universidades:* Respecto a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de las universidades territoriales ordenado en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se efectuó la redención de Bonos de Valor Constante (BVC) Serie B a favor de las Universidades de Antioquia, Valle,

Atlántico y la UIS por \$180.071 millones para 2016, y \$71.915 millones para el primer semestre de 2017.

Así mismo, se emitieron Bonos de Valor Constante Serie A por \$58.904 millones 2016, a favor de las Universidades de Cartagena, Magdalena, Tolima y Nariño, y se está trabajado con las Universidades Distrital y Jaime Isaza Cadavid en la consecución de la concurrencia a través de Bonos de Valor Constante Serie B.

Respecto a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de universidades nacionales conforme con lo establecido en la Ley 1371 de 2009, se les ha asesorado en la elaboración del cálculo actuarial y en la depuración de su pasivo pensional. Hasta el momento se han aprobado los cálculos actuariales de las Universidades de Caldas, Cauca y Tecnológica del Chocó y se ha avanzado en el estudio legal de las pensiones otorgadas por estas universidades y en la depuración del cálculo actuarial de las universidades Nacional, Córdoba y la Universidad Tecnológica de Pereira.

- *Concurrencia de la Nación con el pasivo prestacional de los Hospitales Públicos:* Respecto a las acciones desarrolladas en este campo se destacan las siguientes:

En el año 2016 se realizaron cruces de cuentas, para determinar o actualizar el pasivo por concurrencia de los Departamentos de Antioquia, Atlántico, Caldas, Norte de Santander y Risaralda.

Ahora bien, con base en las disposiciones normativas establecidas en la Ley 715 de 2001, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público giró a 31 de diciembre de 2016 la suma de \$ 20.203.674.405 por concepto de mesadas pensionales de los funcionarios certificados como jubilados a 31 de diciembre de 1993, de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá en liquidación.

Por otro lado, el presupuesto asignado en el año 2016 para financiar el Pasivo Prestacional del Sector Salud, causado a 31 de diciembre de 1993 fue de \$ 76.531.905.709. Estos recursos fueron distribuidos de la siguiente manera: 7 contratos con el Departamento de Antioquia por un valor de \$16.354.719.313, y la amortización del pasivo de los contratos suscritos con los Departamentos de: Caldas-Manizales (3 instituciones) por \$ 19.097.999.282, Caldas-Caldas (27 Instituciones) por \$21.263.272.619 y Risaralda (17 Instituciones) por \$ 19.815.914.495. Para un total de recursos ejecutados por valor de \$97.559.550.000 de pesos.

Con los recursos ejecutados, se financió el pasivo prestacional por concepto de cesantías, mesadas y bonos pensionales de 11.667 personas certificadas como beneficiarias a 31 de diciembre de 1993.

#### **5.2.2.4 Régimen de ahorro individual RAIS**

Entre las actividades realizadas en marco el Sistema General de Pensiones, específicamente en el Régimen de Ahorro Individual se pueden destacar las siguientes:

- *Seguros Previsionales.*

La tarifa de los seguros previsionales ha aumentado en los últimos años. En particular las Aseguradoras indican que se debe al incremento de la siniestralidad, que se dio en razón de la declaratoria de inconstitucionalidad de los requisitos de fidelidad en las pensiones de invalidez y muerte. Además indican que la modificación de las tablas de mortalidad también influyó en el incremento de dicho seguro. Esta situación conlleva a que del valor del 3% que se paga de comisión por administración en el RAIS, aproximadamente el 1,4% se destine al seguro previsional.

En consecuencia, a partir de estudios realizado por la Unidad de Regulación Financiera - URF se están buscando estrategias para lograr implementar un sistema de subastas del seguro previsional, con el fin de obtener un costo razonable y que responda a la siniestralidad del Sistema.

- *Rentas Vitalicias y Retiro Programado.*

En el marco normativo colombiano existe una estrecha relación entre el salario mínimo y las principales variables que definen los beneficios en la etapa de desacumulación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad-RAIS. Por ejemplo, la renta vitalicia es una modalidad de pensión mediante el cual el pensionado le transfiere a una aseguradora de vida los riesgos de mercado y extralongevidad inherentes a una pensión a cambio del pago de una prima única.

Ahora bien, en el caso de la provisión de rentas vitalicias, se presentaba una gran incertidumbre para las aseguradoras que deben reservar y tarifar el producto de renta vitalicia, en la medida en que las pensiones se incrementan no con una tasa técnica predecible o susceptible de ser proyectada como el IPC, sino con el crecimiento real del salario mínimo que es una variable que anualmente se determina con base en un proceso de concertación, por lo cual esa incertidumbre estaba afectando negativamente la oferta del mercado de rentas.

Como consecuencia de lo señalado y con la finalidad de reactivar el mercado de rentas vitalicias, el Gobierno Nacional expidió el decreto 036 de 2015<sup>16</sup> y la resolución 3272 de 2015. Con estas normas se regula el mecanismo de cobertura de salario mínimo y se establece la fórmula para su cálculo así se elimina la incertidumbre de las aseguradoras a la hora de ofrecer una renta vitalicia a los afiliados del RAIS pensiones.

Por su parte, la Resolución 3099 de 2015 tiene por objeto actualizar los parámetros técnicos para el acceso a los beneficios pensionales del régimen de ahorro individual con Solidaridad que estaban vigentes desde 1997. Esta actualización permite que éstos estén

---

<sup>16</sup> En El Congreso de la república expidió el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009 que adicionó el artículo 14 de la ley 100 de 1993 y mediante el cual se previó que el Gobierno Nacional podría establecer mecanismos de cobertura que permitiesen a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, en caso de que ese incremento fuere superior a la variación porcentual del IPC del respectivo año. El decreto 036 de 2015 es su decreto reglamentario.

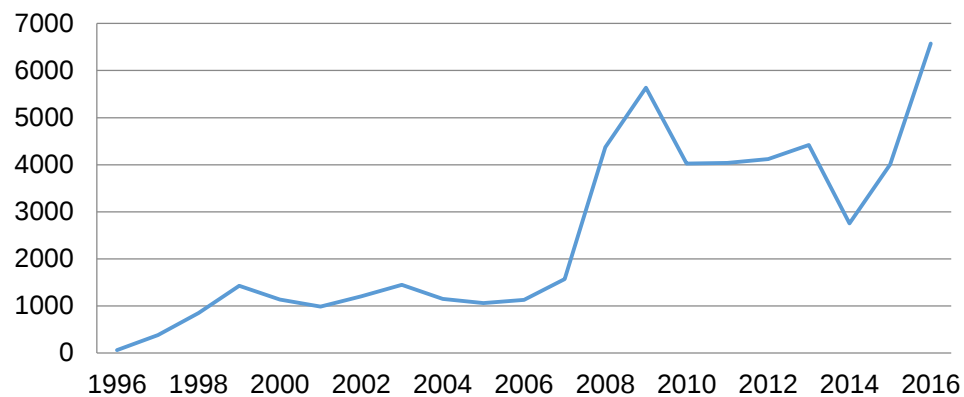
acordes con los movimientos y la realidad del mercado financiero y por tanto que las personas al llegar a la edad de pensión puedan tener una diversidad de ofertas de modalidades para pensionarse.

En primer lugar, la resolución actualiza los parámetros técnicos para calcular el saldo necesario para pensionarse con una pensión de salario mínimo y por tanto acceder al derecho pensional. Dentro de los parámetros para calcular el Saldo de Pensión Mínima (SPM) se incluye el parámetro de deslizamiento de salario mínimo. Este parámetro se calcula como el promedio aritmético del crecimiento anual de la productividad acordada por el comité tripartito de productividad de que trata el artículo 8 de la Ley 278 1996, observado en los últimos diez (10) años al momento de la emisión la renta vitalicia. Por otro lado, se actualiza la tasa de interés técnica, la cual pasó de ser de 4% a 3,81% y deberá ser actualizada semestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la metodología establecida en la resolución. La inclusión de esta metodología y su revisión semestral es uno de los cambios más importantes debido a que la tasa de interés técnica va a reflejar de una manera adecuada los movimientos del mercado financiero. Finalmente, se adiciona un factor de seguridad asociado al ajuste de los beneficiarios, estimada inicialmente en 0,6%, que también deberá ser revisando semestralmente por el Gobierno Nacional. Este parámetro es incluido debido a que uno de los principales riesgos que están asumiendo las aseguradoras es la modificación de los beneficiarios de la renta vitalicia posterior a la firma del contrato, pero sin un ajuste en el valor de la mesada pensional.

En segundo lugar, la Resolución actualiza la tasa efectiva anual unitaria con la cual las Administradoras de Fondos de Pensiones deben proyectar el saldo de la cuenta de ahorro individual, cuando el afiliado tiene acceso a la garantía de pensión mínima. Esta actualización de la tasa es importante en la medida en que se va a tener una mejor estimación del momento en el cual va a ser necesario desacumular los recursos de la garantía de pensión mínima.

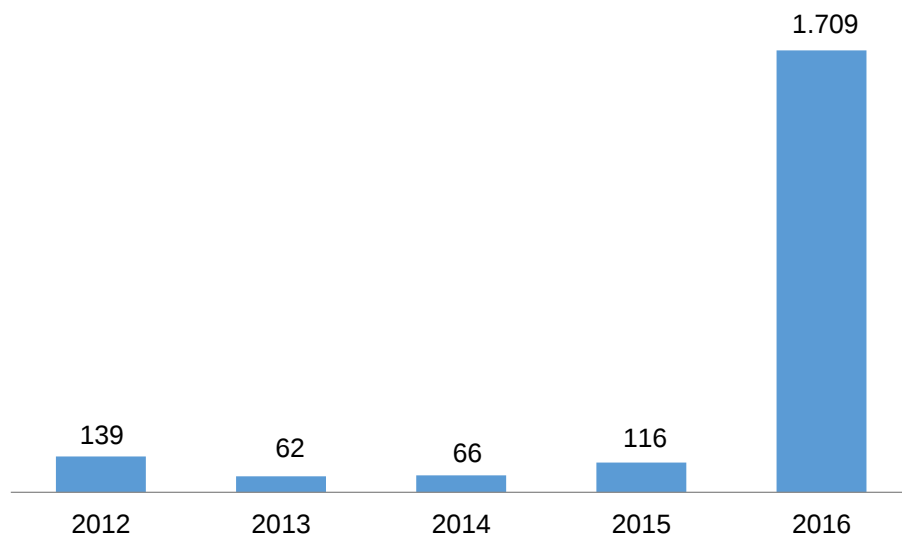
Finalmente, la Resolución establece los parámetros mínimos que deben ser tenidos en cuenta para el cálculo del retiro programado. Esta actualización de parámetros es muy importante en la medida en que se incluyó dentro del cálculo el retiro programado el crecimiento de los beneficios pensionales atados al salario mínimo, anteriormente se suponía en el cálculo un crecimiento de los beneficios pensionales únicamente con la inflación, sin reflejar el aumento del salario mínimo por encima de ésta.

Como consecuencia de estas disposiciones, las emisiones de rentas vitalicias por concepto de vejez, invalidez y sobrevivientes en 2016 crecieron 64,3% respecto a las emitidas en 2015, al llegar a 6.573, alcanzando el número de rentas más alto desde que e implementó el régimen de ahorro individual en el país (Gráfico 5.4).

**Gráfico 5.4 Número de rentas vitalicias 1996-2016**

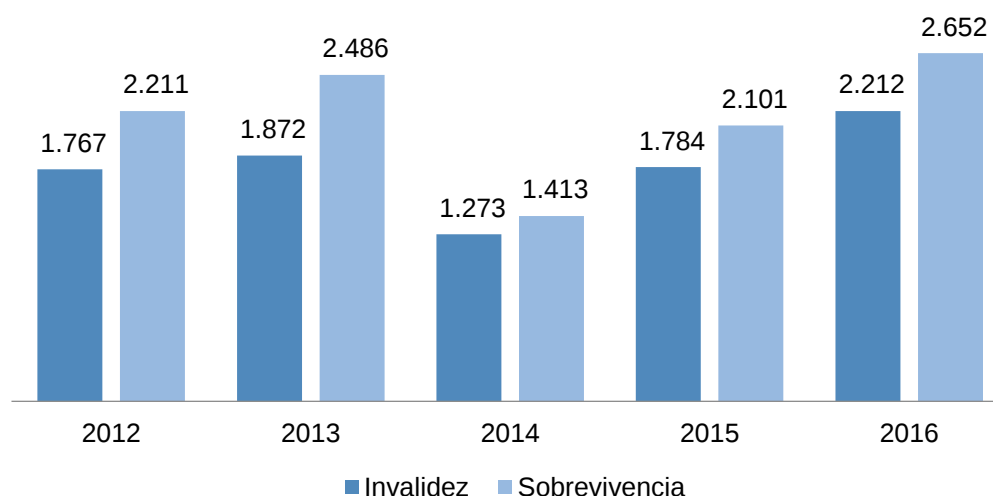
Fuente: Fasecolda.

Específicamente las emisiones por vejez alcanzaron un nivel máximo histórico de 1.709 rentas a diciembre de 2016 (Gráfico 5.5).

**Gráfico 5.5 Emisión Rentas Vitalicias por Vejez**

Fuente: Fasecolda.

Las emisiones de rentas vitalicias por invalidez (2212) y sobrevivencia (2652) crecieron 24% y 26% respectivamente frente a 2015 (Gráfico 5.6).

**Gráfico 5.6 Emisión de Rentas Vitalicias por Invalidez y Sobrevivencia**

Fuente: Fasescolda.

Lo anterior indica, que gracias a las medidas tomadas mediante la resolución 3099 de 2015 y 3272 de 2015, en el 2016, el número de rentas vitalicias emitidas aumentó de un 556% respecto al año 2015. Esto profundiza el mercado de estos productos que representan mayor bienestar y protección de los colombianos durante su vejez

### 5.2.3 Gestión de Pasivos Pensionales Territoriales

Como parte de la reglamentación del artículo 147 de la Ley 1753 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, mediante el Decreto 630 de 2016 se estipuló la operatividad para la utilización y giro de los recursos acumulados en el sector salud del FONPET para financiar contratos de concurrencia, así como también determinó las condiciones para efectos de realizar el cálculo actuarial del pasivo pensional asumido por las entidades territoriales en el sector salud. De esta manera se ampliaron las fuentes que tienen las entidades territoriales en el Fondo para el cubrimiento del pasivo pensional de dicho sector.

El Decreto 630 de 2016 significó un avance definitivo en el objetivo de recaudo, fondeo y pago de obligaciones pensionales por sectores (salud, educación y central) mediante la determinación de condiciones para el registro de los pasivos por cada sector, así como para el retiro de los recursos. Es de notar que con anterioridad al referido decreto, la cobertura del pasivo de cada entidad territorial base para retiros se encontraba reglamentada de manera global, sin discriminar las necesidades o excedentes que se pudieran generar por cada sector. Este hito regulatorio contribuye sustancialmente a contar con unos objetivos de ahorro, cobertura y egresos coherentes con la existencia de los tres sectores cuyos recursos ingresan al FONPET. Bajo el anterior panorama y con objeto de priorizar y posibilitar a las entidades territoriales la utilización de recursos del Fondo para fines pensionales, la reglamentación también diferenció los retiros para este fin, estableciendo como requisito para el pago de obligaciones pensionales corrientes

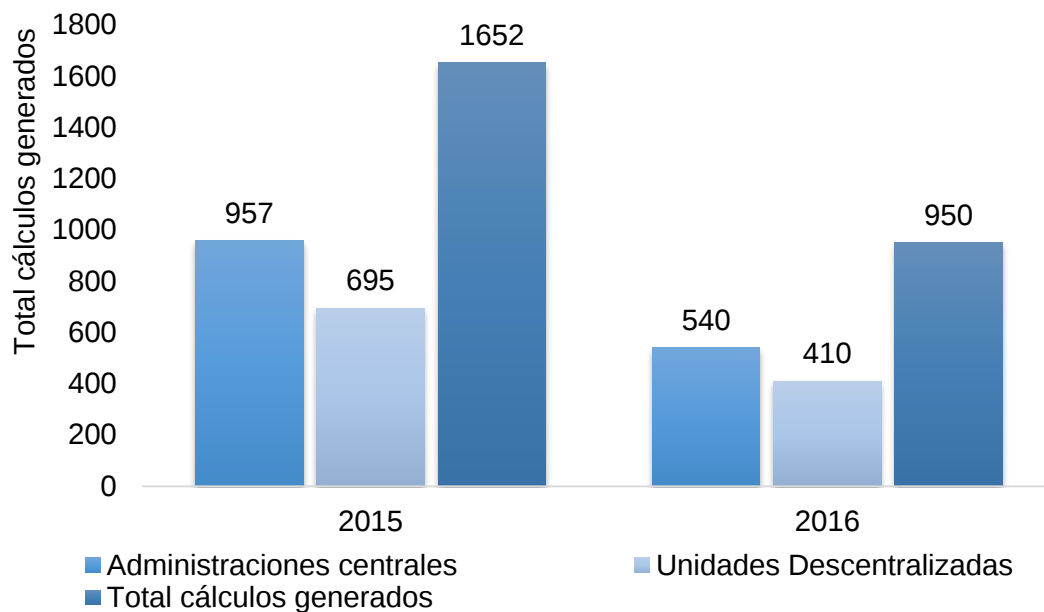
el 100% de cobertura del pasivo pensional mientras que para el retiro de excedentes para inversión es necesaria una cobertura del 125% del pasivo.

### 5.2.3.1 Estimación de pasivos pensionales territoriales Sector Propósito General

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 630 del 18 de abril de 2016 “...Registro de los pasivos pensionales de las entidades territoriales en el Sistema de Información del FONPET. Los pasivos pensionales de las entidades territoriales correspondientes a los sectores Salud, Educación y Propósito General, actualizados a 31 de diciembre de la vigencia anterior, deberán ser registrados en el Sistema de Información del FONPET a más tardar el 31 de mayo de cada vigencia. A partir de esta fecha, se podrá determinar los recursos excedentes por sector para cada entidad territorial...”, se realizó la actualización de los pasivos pensionales a 31 de diciembre de 2016, para todas las entidades territoriales y para cada uno de los sectores: Salud, Educación y Propósito General, incluyendo su registro en el sistema de información del FONPET.

El proyecto de historias laborales (PASIVOCOL) realiza el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales del pasivo pensional territorial mediante el apoyo y asesoría a las entidades territoriales en temas de reconstrucción del archivo laboral y pensional y su respectiva digitación en una base de datos unificada. En el año 2016 se generaron 540 cálculos para municipios y gobernaciones y 410 de las entidades descentralizadas.

**Gráfico 5.7 Cálculos actuariales de pasivos pensionales generados 2015 – 2016**



Fuente: Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL.

Durante el año 2016 se renovó y robusteció el programa de captura de información, logrando la automatización de diferentes procesos y la actualización y depuración de las validaciones efectuadas a las bases de datos, de manera que las entidades pasaron por una transición en la

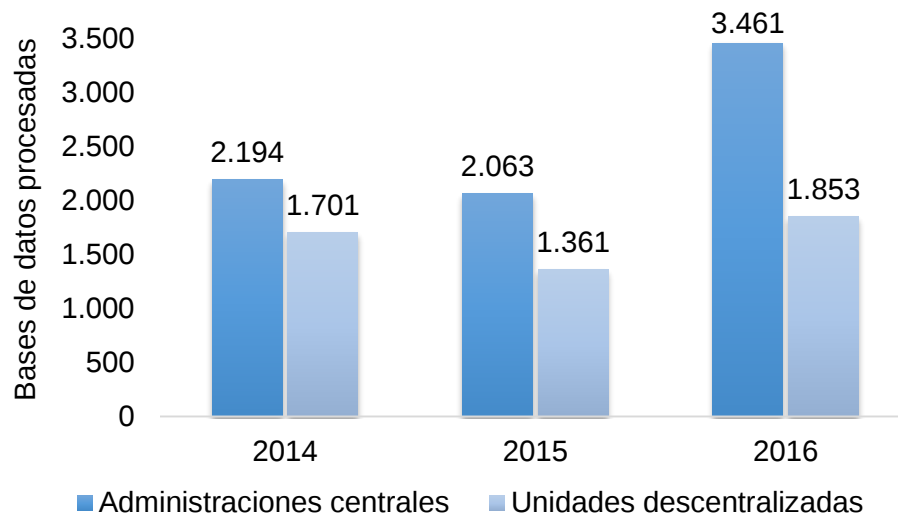
que tuvieron que adaptarse a nuevos controles sobre la información reportada y una forma diferente de diligenciarla.

No obstante, se logró que el 100% de las bases de datos correspondientes a municipios y gobernaciones y cerca de un 50% de las entidades descentralizadas fueran diligenciadas en la nueva versión del programa, con lo que se espera que para el año 2017, con el apoyo de los agentes regionales, el equipo de la coordinación central del proyecto y el aprendizaje que han obtenido las entidades, el envío de bases de datos sea más fluido, así como la obtención de cálculos actuariales con mayor calidad.

Como resultado del trabajo realizado durante el año 2016 el pasivo pensional territorial central se estimó en un valor global de \$49,7 billones, lo cual representa un incremento de 4,16% con respecto al año anterior cuando el valor del pasivo fue de \$47,7 billones.

En cuanto al reporte de la información, en 2016 se obtuvieron resultados importantes en tanto incrementó significativamente el número de bases de datos de entidades centrales procesadas gracias a la automatización del sistema (Gráfico 5.8).

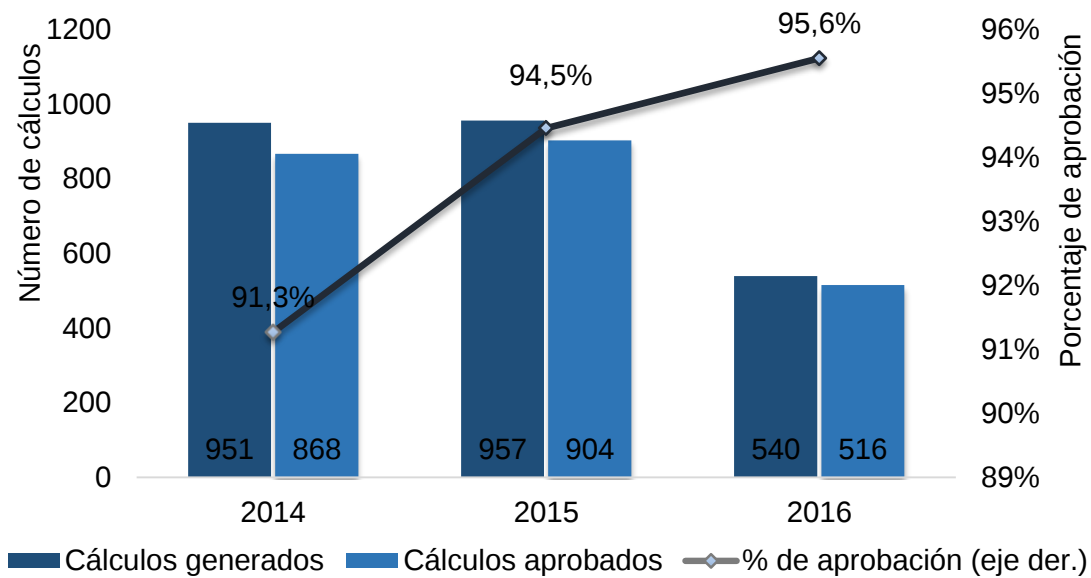
**Gráfico 5.8 Bases de datos procesadas 2014 – 2016**



Fuente: Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL.

Así mismo, en cuanto a la calidad de la información procesada, aunque para el último año el número de cálculos actuariales generados se redujo, dada la implementación de mayores controles y la depuración de las validaciones efectuadas a los datos, el porcentaje de aprobación de los cálculos<sup>17</sup> llegó a su pico más alto en los últimos tres años (Gráfico 5.9).

<sup>17</sup> Una vez se generan los cálculos actuariales, son revisados por la actuaria del proyecto y finalmente son aprobados por un comité actuarial conformado por diferentes asesores del proyecto. En dicho proceso algunos cálculos no son aprobados después de efectuar diferentes verificaciones en cuanto a la consistencia de los mismos a nivel macro, es decir, teniendo en cuenta las cifras globales del pasivo.

**Gráfico 5.9 Bases de datos procesadas 2014 – 2016**

Fuente: Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL.

En adición, cabe resaltar el trabajo realizado con entidades rezagadas en la actualización del cálculo actuarial de su pasivo pensional, entendidas como aquellos municipios o gobernaciones con un rezago mayor a 3 años en la generación del cálculo, que durante los últimos años pasaron de 87 en el año 2015, a 68 en 2016. En el año 2017 en razón a que actualmente 4 alcaldías nunca han obtenido aprobación del cálculo actuarial, se espera continuar con la divulgación de las obligaciones y compromisos del proyecto PASIVOCOL, con el propósito de llegar a un cubrimiento del 100% en cálculos actuariales de alcaldías y gobernaciones, y un aumento sustancial en las entidades descentralizadas.

Por otro lado, se destaca un estudio realizado entre los años 2014 y 2015 sobre las desviaciones que puede tener el cálculo actuarial a causa de deficiencias en la información o hechos externos que afectan sus mediciones. Con este estudio se consolidó una nueva metodología para la actualización de los cálculos en el sistema de información del FONPET con base en criterios derivados del análisis de la información histórica del proyecto que se implementó a partir del año 2016. Igualmente, se elaboraron diferentes estudios relacionados con la provisión y pago del pasivo pensional de las entidades territoriales. Esto ha facilitado la toma de decisiones en materia de pensiones y estimación del pasivo territorial. También se realizaron acciones tendientes a consolidar un plan para mejorar la calidad de información en el diligenciamiento de los datos en el sistema.

### 5.2.3.2 Estimación de pasivos pensionales territoriales Sector Salud y Educación

En términos generales, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 630 del 18 de abril de 2016, se realizó la actualización del pasivo del Sector Salud causado a 31 de diciembre de 1993 y se procedió a estimar el valor de los pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales a precios de diciembre de 2016. Según lo anterior, el pasivo pensional territorial del sector Salud con corte al 31 de diciembre de 2016 se estimó en \$4,5 billones, lo cual significó un incremento de 28,6% frente al año anterior cuando se calculó en \$3,5 billones.

Ahora bien, el pasivo pensional estimado y actualizado financieramente a 31 de diciembre de 2016 pendiente por sanear, de la Nación y las Entidades Territoriales, asciende a la suma de ocho billones de pesos, como se muestra en el Cuadro 5.1:

**Cuadro 5.1 Pasivo del Sector Salud**

| Concepto     | Deuda a 2016             |
|--------------|--------------------------|
| Nación       | 3.566.688.199.135        |
| Departamento | 3.142.592.204.427        |
| Municipio    | 1.372.413.765.434        |
| <b>Total</b> | <b>8.081.726.807.440</b> |

Fuente: Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL y Coordinación de Pasivo Prestacional del Sector Salud.

Tal incorporación de los pasivos del sector salud y educación en el sistema de información del FONPET tuvo como precedente la expedición de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo – Artículo 147, ya mencionada y con la cual se identificó la necesidad de calcular el pasivo pensional del sector salud bajo la metodología del Proyecto PASIVOCOL. A partir de lo cual se emitieron comunicaciones a las entidades hospitalarias explicando la metodología de afiliación y la importancia de incluir información al proyecto, así como invitándolas a capacitaciones y asesorías con los agentes regionales. También se estableció contacto con las secretarías de salud departamentales con el objetivo de crear un puente de información que facilitara el contacto con éstas.

Adicionalmente se realizaron cruces de información con la coordinación de Pasivo Prestacional del Sector Salud, la Dirección de Apoyo Fiscal y el Ministerio de Salud, con lo cual se depuró la lista de hospitales para completar finalmente una base de 1180 entidades hospitalarias que se incluyeron en modelo de cuantificación del pasivo del sector salud. A la fecha se tienen registradas en el proyecto PASIVOCOL 707 entidades hospitalarias, de las cuales 324 han generado cálculo actuarial (Cuadro 5.2). En la vigencia 2017 se tiene prevista la inclusión del 95% de las entidades identificadas y aumentar por lo menos en un 25% la generación de cálculos actuariales.

**Cuadro 5.2 Entidades Hospitalarias**



Fuente: Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL.

Con respecto al pasivo del Sector Educación, en el año 2016 se realizó la aprobación del cálculo actuarial del Fondo del Magisterio –FOMAG, con corte a 31 de diciembre de 2014, actualizado financieramente a 2015, con el fin de determinar las obligaciones por concepto del pasivo pensional de los maestros territoriales, nacionales y nacionalizados.

Se pudo establecer que, para esa fecha de corte, el valor total del pasivo asciende a la suma de \$113,8 billones, de los cuales las entidades territoriales adeudan la suma de \$12,1 billones de pesos, descontados los aportes realizados a favor del FOMAG para la amortización de ese pasivo (Cuadro 5.3).

**Cuadro 5.3 Pasivo del Sector Educación**

| <b>Pasivo magisterio</b> | <b>Deuda a 2016</b> |
|--------------------------|---------------------|
| Total                    | 113.801.903.665.600 |
| Pasivo Territorial       | 12.124.640.697.955  |

Fuente: DGRESS.

### 5.2.3.3 Ingresos y Fondos de Pasivos Pensionales Territoriales

Al cierre del mes de diciembre de 2016, producto de las estimaciones de los pasivos y los aportes recibidos, con los recursos acumulados en el FONPET, 457 entidades territoriales han alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional total, 450 municipios, 3 departamentos y 4 ciudades capitales departamentales. En términos generales el cubrimiento del pasivo pensional total es del 59,5% de las entidades territoriales. Llama la atención la cobertura sectorial, dado que en el sector salud 1.110 entidades ya tienen financiados sus pasivos pensionales, mientras en el sector educación sólo 238 las tienen cubiertas.

El Ministerio culminó la distribución y asignación de \$3,9 billones del impuesto de timbre entre los municipios, distritos y departamentos que aún no han logrado la cobertura de su pasivo pensional, los recursos abonados en las cuentas de las entidades territoriales dieron un impacto directo sobre la situación fiscal de 262 entidades beneficiarias en el mediano y largo plazo en lo que obligaciones pensionales se refiere.

Es de destacar, que desde inicios del 2014 se está dando aplicación al Modelo de Administración Financiera por el cual se permite a las entidades disponer de una proporción de los recursos que anualmente destina al FONPET para atender otras necesidades o proyectos, la aplicación de la medida para 2016 y 2017 fue solicitada por 27 Departamentos a los cuales se les liberará recursos aun cuando no han alcanzado la cobertura del pasivo pensional.

En cuanto a la administración de recursos previstos para fondar los pasivos, el Ministerio de Hacienda adjudicó en octubre de 2012 la licitación pública No. 06 de 2012 para la administración de los recursos del FONPET, correspondientes a la reserva constituida por las entidades territoriales para amparar sus obligaciones pensionales. Al cierre de junio de 2017 los recursos acumulados en los patrimonios autónomos que administran los recursos del FONPET ascienden a \$48,7 billones, un año antes esta cifra se situaba en \$46,6 billones. Es de destacar que, el 2 agosto de 2016, se realizó la contratación de la Auditoría integral sobre la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos del FONPET. Así mismo, el 10 de Abril de 2017, se realizó la contratación de una consultoría externa para analizar el esquema actual de administración de los recursos del FONPET, con el propósito de identificar alternativas,

propuestas y recomendaciones regulatorias y contractuales aplicables a la próxima licitación de administración de recursos, estos procesos sirven de insumo para el adecuado cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades fijadas por ley para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **5.2.3.4 Egresos efectuados por las entidades territoriales**

Respecto al retiro de los recursos de Excedentes del FONPET, para la vigencia 2017 se habilita la presentación de solicitudes desde el 15 de junio, como se informó en la carta circular “Modificación envío de información de las Entidades Territoriales al FONPET para la vigencia 2017 y calendario de retiro de recursos FONPET 2017”. Los valores actualizados de los pasivos pensionales y de los aportes valorizados a la fecha de corte 31 de diciembre de la vigencia anterior (artículo 3° del Decreto 055 de 2009 y del artículo 6° del Decreto 630 de 2016), son los que se tendrán en cuenta para la devolución de los que excedan en cada uno de los sectores y cuyo procedimiento se ha informado con la publicación de la Carta Circular *“Procedimiento requerido para ejecutar el retiro de los recursos excedentes del FONPET cuando el cubrimiento del pasivo pensional por sector supera el porcentaje establecido en el decreto 055 de 2009”*. Como política del Ministerio denominada “Compromiso con la Transparencia”, se ha implementado a partir del 2016 el trámite de estas solicitudes de recursos en línea.

Los retiros durante la vigencia 2016 ascendieron a \$4,5 billones de pesos, 45% de los cuales corresponden a devoluciones de excedentes del cubrimiento del pasivo pensional, 29% a giros al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación tienen las entidades territoriales, el 18% a retiros de recursos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, 6% para el pago de mesadas pensionales y el 2% restante para pago de bonos pensionales y otras modalidades de retiro de recursos tales como consignación errónea, CONPES y reembolso de bonos pensionales.

La vigencia 2016 históricamente ha sido la más representativa tanto a valores autorizados y girados incrementándose en un 45% respecto a 2015 al pasar de \$3,1 billones a \$4,5 billones en 2016, así como en número de solicitudes atendidas por el FONPET que en total ascienden a aproximadamente 5.500 en los últimos dos años. Es importante mencionar que la modalidad de retiros de recursos por Cuotas partes Pensionales ya se encuentra en funcionamiento y las entidades disponen de los recursos para el pago de dichas obligaciones.

Lo que va corrido de la vigencia 2017 se ha girado recursos por un monto de \$1,28 billones de los cuales el 54% corresponden a giros del régimen subsidiado, 36% han sido autorizados para pago al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación, 5% para entidades con Excedentes pendientes de resoluciones emitidas durante la vigencia 2016 y el restante 5% para las otras modalidades de retiro de recursos.

#### **5.2.4 Boletines, estadísticas y estudios**

La Dirección ha propiciado la institucionalización de publicaciones periódicas que den cuenta de estudios fiscales representativos del Sistema General de Pensiones y la emisión de Boletines Trimestrales acerca del comportamiento del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, generando informes fiscales importantes, a manera de ejemplo en el mes de junio de 2016, se publicó BETSY - Una política Dinámica del Modelo Fiscal de Equilibrio General para evaluar el impacto de la seguridad social.

Por otra parte, en el 2016 se llegó a la implementación de Bodega de Datos con el fin de consolidar el manejo de la información financiera y presupuestal del Sistema General de Seguridad Social en pensiones, lo que implicó la participación de entidades tales como el

Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera, la Oficina de Bonos Pensionales, el FOPEP y PASIVOCOL.

Adicionalmente y con el apoyo de la cooperación SUIZA (SECO) se impulsó un estudio de relevancia en el Sistema general de Pensiones, acerca de historias laborales, mediante el cual se realizó el diagnóstico de las historias laborales de los colombianos, su institucionalización y el software a utilizarse para lograr la unificación de esta información en una sola base de datos.

### **5.2.5 Proyecto Unificado de Historias Laborales**

La producción, almacenamiento y gestión de las historias laborales es posible gracias a la constante interrelación entre los distintos actores del sistema pensional: trabajadores, empleadores (públicos o privados), las administradoras de pensiones (del régimen de prima media o de ahorro individual) y los emisores de bonos pensionales, entre otros actores. Sin embargo, la estructura de gobernanza actual no se adapta a esta interrelación, pues no existe una instancia de coordinación central para establecer estándares y reglas, y dirimir conflictos entre las entidades u organismos del Sistema. Además, no existía una herramienta única que permitiera recibir esta información de manera electrónica, a través de interfaces, sino que la operación estaba supeditada a la certificación física que cada empleador enviara por cada trabajador solicitante.

Esta falta de gobierno y de centralización de la información, tiene efectos sobre las diferentes responsabilidades que están a cargo de los actores del Sistema, lo que lleva a que sus resultados no sean eficientes y, en ocasiones se debilita el cumplimiento del propósito general del Sistema.

Por eso se hizo necesario crear un diseño institucional que esté alineado con las características de la interfaz (multilateralismo, interdependencia y alta frecuencia de las transacciones) y facilite la coordinación entre los actores, por lo cual se trabajó en dos frentes:

- (i) La creación de una herramienta electrónica de certificación, CETIL, cuyo software se desarrolló a lo largo del año 2016 y se encuentra en funcionamiento desde el 31 de diciembre del mismo.
- (ii) La creación de una comisión de historias laborales (a través de una norma regulatoria), que será la encargada de la coordinación de los actores del sistema y el direccionamiento de las acciones individuales desde un interés superior a los intereses sectoriales de los miembros de la Mesa.

Adicionalmente, se creó un software que permite unificar en una base de datos la información contenida en los cálculos actuariales que son revisados en la subdirección con el fin de que hagan parte de los indicios laborales de las personas.

## **5.3 Retos y desafíos**

En materia de salud, es necesario contar con un Sistema General en Salud y de Riesgos Laborales financiados en el marco del principio de sostenibilidad fiscal. Para tales efectos se considera necesario:

- Realizar modificaciones en la forma en que se gestionan los servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (NO POS), que bien podrían traducirse en la

definición de una prima especial o la utilización de mecanismos de compra centralizada de medicamentos, entre algunas alternativas.

- Impulsar la reforma a la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud, definida por la ley 715 de 2001, de tal forma que se flexibilicen los criterios de asignación según necesidades, priorizando el financiamiento del aseguramiento en salud y focalizando adecuadamente los subsidios a la oferta.
- Avanzar en la reducción de la evasión y la elusión en el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral.
- Consolidar las medidas sobre la reducción de los costos operativos derivados de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.
- Avanzar en la adopción de medidas para corregir la concentración de riesgos en el Sistema General de Riesgos Laborales. Adicionalmente impulsar la expedición del decreto sobre reclasificación de actividades en este Sistema.

En materia pensional, es necesario contar con una adecuada gestión de la información del sistema para que la valoración del pasivo pensional a cargo de las entidades obligadas al pago de dicha obligación sea lo más cercano a la realidad posible. Adicionalmente, se debe buscar el equilibrio fiscal del sistema, para tal efecto será necesario, entre otros, realizar una adecuada defensa jurídica antes los Altos Tribunales en conjunto con el Ministerio de Trabajo, la Agencia Nacional de Defensa Judicial, las administradoras de pensiones y la UGPP.

Tratándose de la cuantificación del pasivo pensional es necesario llegar a que se auditen los procesos de seguridad y calidad de las historias laborales de las entidades territoriales en el marco del proyecto de seguimiento y actualización de cálculos actuariales, con el fin de asegurar la calidad de la información reportada por las entidades territoriales, con base en la cual se estima el pasivo pensional.

Teniendo en cuenta que los contratos de administración de recursos tienen vencimiento en noviembre del 2017, se procederá a estudiar y evaluar los parámetros adecuados para portafolios con el perfil de riesgo del FONPET, de acuerdo con prácticas internacionales de gestión de portafolios públicos pensionales con objeto de realizar la licitación de la administración de los recursos por parte de entidades financieras habilitadas para tal fin.

Se prevé continuar con el apoyo al fortalecimiento de mecanismos de transparencia en las entidades territoriales para los egresos de recursos del FONPET, tales como la sistematización de las solicitudes y la realización de los trámites en línea. Así como también la implementación de un Sistema de Información.

Adicionalmente, se presenta como desafío el establecimiento de la estructura organizacional que se adapte a los procesos inherentes a los retos futuros en la atención de los pasivos pensionales territoriales y la implementación de un sistema de información integral que permita el manejo más eficiente de los trámites que el Ministerio de Hacienda realiza a favor de las entidades territoriales frente a sus pasivos pensionales.

# Capítulo 6

## 6 DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL

### 6.1 Visión de largo plazo

Como parte de su visión a largo plazo, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) se ha planteado dos objetivos que contribuyan a mejorar la calidad del gasto en el sector público: i) una mejor gestión presupuestaria y ii) mayor transparencia y rendición de cuentas. Para que el sistema presupuestal colombiano cumpla con estos objetivos, se requiere un proceso de transformación que parta de una nueva relación del Estado con la ciudadanía, y en consecuencia, una nueva forma de administración del gasto público.

Así, la DGPPN, con el liderazgo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, ha tenido una participación activa en la elaboración de mejores presupuestos, lo cual se ha traducido en presupuestos no solo consistentes fiscalmente, sino que contribuyan efectivamente a satisfacer las necesidades de los colombianos. En especial, de los sectores más vulnerables, permitiendo alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*; y su administración sea sencilla y clara para los ciudadanos.

De otra parte, la DGPPN ha avanzado en la implementación de metodologías e instrumentos que permitan al sistema presupuestal pasar del control del gasto a una administración más flexible, focalizada en la entrega de bienes y servicios para alcanzar metas de mediano y largo plazo.

Lo que sigue a continuación, resume los logros y actividades realizadas por la Dirección para alcanzar un gasto más efectivo y eficiente, empezando con la programación anual y plurianual, la ejecución anual del Presupuesto General de la Nación (PGN), la administración de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y posteriormente, con las iniciativas que en el mediano y largo plazo tendrán impacto en la forma de administrar los recursos públicos. En la última sección, se puntualizan los retos para seguir avanzando hacia una nueva administración del gasto público.

### 6.2 Tareas realizadas y logros

#### 6.2.1 Gestión del Presupuesto por parte de la DGPPN 2016-2017

Como en años anteriores, la gestión del presupuesto durante 2016 y 2017 debe verse en el contexto de los resultados de las políticas económica y fiscal desarrolladas por el Gobierno Nacional durante el actual decenio. Su aplicación no solo ha buscado materializar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Juan Manuel Santos, sino que también ha sido un instrumento importante para hacer frente a la situación adversa que enfrenta la economía desde mediados de 2014, que además ha tenido repercusiones en los mercados internacionales.

La programación del presupuesto para la vigencia de 2017 se efectuó en un contexto global de incertidumbre y bajo crecimiento económico. El desequilibrio en las cuentas externas trajo consigo la necesidad de hacer un ajuste a nivel macroeconómico que permitiera una transición suave hacia una economía menos dependiente del sector minero-energético, tanto en lo fiscal como en lo externo, que favoreciera el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y el cierre de los desbalances externos con la ayuda, además, de la depreciación real producida como consecuencia de esta situación.

La reducción del precio del petróleo entre 2013 y 2016 produjo una contracción en los ingresos que recibe la Nación del sector de hidrocarburos superior a los \$23 billones, cuyo efecto fiscal sólo se revertirá parcialmente en los próximos años. Por esta razón, desde 2014 formulamos la estrategia de política denominada “Austeridad Inteligente”, con la cual hemos buscado compensar la reducción de los ingresos mediante el uso de las herramientas fiscales disponibles, distribuyendo el peso del ajuste entre las diferentes políticas sin sobrecargar ninguna de ellas, para poder cumplir las metas que exige la regla fiscal. El ajuste requerido lo hemos realizado mediante una combinación de menor gasto y mayores ingresos<sup>18</sup>, de manera que el resultado fiscal se pueda acomodar a la menor renta petrolera.

El Gobierno Nacional tiene el convencimiento de que ha estructurado una estrategia clara de política económica para los próximos años, que incorpora los cambios generados por los choques que ha enfrentado la economía. Esta estrategia propende por la responsabilidad fiscal sin que ello vaya en detrimento del impulso a la actividad económica, la creación de empleo y la reducción de la pobreza, razón por la cual el ajuste se ha venido dando de manera gradual y sin traumatismos. No obstante, la realidad económica es muy cambiante, lo que representa grandes retos en materia de planeación fiscal y macroeconómica, que el Gobierno enfrentará responsablemente.

En esta línea, la gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha sido importante. Con base en las mejoras en la normatividad presupuestal ha desarrollado mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos, y ha participado activamente en establecer los mecanismos más adecuados de priorización del gasto que satisfagan de la mejor manera las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, sin sobrepasar las metas establecidas en la Regla Fiscal. La implementación y desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo ha sido un instrumento fundamental dentro de esta estrategia.

## 6.2.2 Marco de Gastos de Mediano Plazo-MGMP 2017-2020

La programación y aprobación del presupuesto de gastos para la vigencia fiscal de 2017<sup>19</sup> cumplió con lo ordenado por la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás

<sup>18</sup> A finales de 2016, después de un arduo debate, el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley que presentamos a su consideración, formulado con base en las recomendaciones del Comité de Expertos nombrado con tal fin. Lo hizo mediante la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 *“por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>19</sup> Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017”*.

normas reglamentarias, atendiendo las restricciones previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), que constituyen sus referentes inmediatos, como lo señala la Ley 1473 de 2011. El foco de política que ha definido el proceso de asignaciones presupuestales en este gobierno, sobre todo para el presupuesto de 2017, se ha fundamentado en la aplicación estricta del principio de Austeridad Inteligente, que se explicó antes, en casi todas las entidades que hacen parte del PGN.

Con base en este marco de referencia, la formulación del MGMP para el periodo 2017-2020 se hizo mediante un cuidadoso proceso de priorización del gasto, en consonancia con las disponibilidades fiscales. Se tuvo especial cuidado en privilegiar el gasto social, como lo ordena la Constitución Política; se protegió la inversión pública y se garantizó la debida prestación de aquellos servicios bajo la responsabilidad de entidades que hacen parte del PGN.

El apoyo al cumplimiento de las propuestas y metas que hacen parte de los tres pilares fundamentales que sustentan el PND 2014-2018, constituye un punto central del MGMP para el periodo en mención. Esto significa un enorme esfuerzo presupuestal, dentro de las posibilidades fiscales de la Nación, con el fin de mejorar la educación en todas sus dimensiones, y continuar las obras de infraestructura para incrementar la competitividad y la productividad del país. Cumplir con esto implicará niveles significativos de inversión pública.

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo para el periodo en mención concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones se basaron en el escenario macroeconómico y las metas fiscales del MFMP 2016, acatan la normatividad vigente e incluyen inflexibilidades presupuestales como vigencias futuras ya aprobadas, así como las decisiones de las altas cortes, en especial: Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004 y autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005; 218 de 2006; 092 y 237 de 2008; y 008 y 314 de 2009, atención a la población desplazada, Sentencia de la Corte Constitucional T-760 de 2008 y autos de seguimiento, entre otras decisiones. También contempla, entre otros, los recursos para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011 en favor de las víctimas del conflicto armado (*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia*), y para atender los compromisos de financiación del SENA, ICBF y aportes a salud, previstos en la Ley 1607 del 2012.

La formulación del MGMP ha sido una labor coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP. En cumplimiento de esta función, estas entidades, como autoridades presupuestales de la Nación, comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos a seguir y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2017-2020.

El techo correspondiente al primer año determina las metas de gasto para la preparación del proyecto de ley de PGN 2017, como lo exigen la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015. Los techos establecidos para los años siguientes son indicativos y coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnica), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones macroeconómicas.

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el PND 2014-2018, y las proyecciones presentadas en las

propuestas de gasto de mediano plazo por los diferentes sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de manera conjunta, establecieron una propuesta de actualización del MGMP en la cual se redefinieron los techos de gasto para el periodo 2017-2020, modificando en lo pertinente los techos definidos previamente en el MGMP 2016-2019.

Para su reformulación se tuvieron en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto, de acuerdo con la priorización que del mismo establece la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, su reglamentación y los pronunciamientos de las altas cortes. Además, se ajustaron los requerimientos de las entidades al escenario de restricción fiscal (funcionamiento e inversión) definido en el MFMP 2016, en el cual se contemplan los efectos de diversa índole que han afectado el comportamiento de la actividad económica del país y la situación de las finanzas públicas. Sin embargo, para efectos de la programación presupuestal se decidió que los recursos excedentes o disponibles que pudiesen generarse se considerarían como espacio habilitado para el financiamiento de la inversión pública. Con base en las consideraciones anteriores se definieron los gastos de inversión y funcionamiento para el presupuesto de 2017.

En consonancia con los criterios de priorización presupuestal, se determinó que los mayores montos de recursos en el año 2017 se destinasen al sector educación, seguido de los de defensa nacional, trabajo (en especial pensiones a cargo del Gobierno Nacional Central (GNC)), salud y protección social, y hacienda pública. Los recursos restantes se destinaron a los demás sectores, incluyendo la atención de compromisos previstos en la ley, el PND 2014-2018 y otros proyectos prioritarios del Gobierno Nacional. Así se reflejó en el Proyecto de Ley de PGN para 2017 y en la ley misma, después de su aprobación por parte del Legislativo.

Es importante señalar que en cumplimiento de la Ley 1508 de 2012 los techos sectoriales de gasto incluyen el espacio fiscal para presentar las solicitudes de contratos de Asociación Público Privadas (APP) que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES, como se señala en el correspondiente documento del MFMP<sup>20</sup>. Los cupos previstos de APP son los siguientes: 0,05% del PIB para 2015; 0,10% del PIB para 2016; 0,35% del PIB para 2017-2019 y 0,4% del PIB entre 2020-2045<sup>21</sup>.

### 6.2.3 Presupuesto General de la Nación 2016

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2016 por una cuantía de \$215,9 billones<sup>22</sup>, de los cuales \$201,8 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el Cuadro 6.1.

<sup>20</sup> El MFMP se presenta a las comisiones económicas del Congreso de la República antes del 15 de junio y se estudia y discute con prioridad durante el primer debate de la nueva ley anual de presupuesto (Artículo 1 de la Ley 819 de 2003).

<sup>21</sup> Para cumplir con los criterios anteriores, los sectores deberán priorizar sus requerimientos de manera que los proyectos de importancia estratégica que prevean desarrollar mediante APP se encuentren contemplados dentro del techo que se les haya asignado en el MGMP, o en el espacio de gasto contenido en el MFMP.

<sup>22</sup> Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015 y Decreto de Liquidación 2550 del 30 de diciembre de 2015.

**Cuadro 6.1 Presupuesto de gastos inicial 2016**

Miles de millones de pesos

| Concepto                            | Nación<br>(1)  | Propios<br>(2) | Total<br>(3)=(1+2) | Participación Porcentual |                |              |
|-------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|--------------------------|----------------|--------------|
|                                     |                |                |                    | Nación<br>(4)            | Propios<br>(5) | Total<br>(6) |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>            | <b>118.567</b> | <b>5.842</b>   | <b>124.409</b>     | <b>58,8</b>              | <b>41,4</b>    | <b>57,6</b>  |
| Gastos de Personal                  | 24.500         | 1.549          | 26.050             | 12,1                     | 11,0           | 12,1         |
| Gastos Generales                    | 6.859          | 613            | 7.472              | 3,4                      | 4,3            | 3,5          |
| Transferencias                      | 87.184         | 2.092          | 89.277             | 43,2                     | 14,8           | 41,3         |
| Operación Comercial                 | 22             | 1.588          | 1.610              | 0,0                      | 11,3           | 0,7          |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>     | <b>47.672</b>  | <b>1</b>       | <b>47.674</b>      | <b>23,6</b>              | <b>0,0</b>     | <b>22,1</b>  |
| Deuda Externa                       | 9.397          | 0              | 9.397              | 4,7                      | 0,0            | 4,4          |
| Deuda Interna                       | 38.276         | 1              | 38.277             | 19,0                     | 0,0            | 17,7         |
| <b>III. INVERSION</b>               | <b>35.571</b>  | <b>8.261</b>   | <b>43.832</b>      | <b>17,6</b>              | <b>58,6</b>    | <b>20,3</b>  |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>     | <b>201.810</b> | <b>14.104</b>  | <b>215.914</b>     | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b> | <b>154.138</b> | <b>14.103</b>  | <b>168.241</b>     | <b>76,4</b>              | <b>100,0</b>   | <b>77,9</b>  |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

**6.2.3.1 Modificaciones presupuestales 2016**

Durante la vigencia fiscal de 2016 se efectuaron modificaciones al PGN así:

- **Adición por convenios interadministrativos** por \$449 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 28 del Decreto 2550 del 2015.
- **Donaciones**, \$63 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del EOP (Decreto 111 de 1996).
- **Reducción del presupuesto**, \$6 billones. En virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros, como una medida encaminada a garantizar el cumplimiento de las metas de déficit fiscal establecidas para la vigencia 2016, se decretó una reducción en el PGN por \$6 billones, de los cuales \$1,8 billones correspondieron a gastos de funcionamiento y \$2,6 billones a inversión. El resumen de las modificaciones se presenta en el Cuadro 6.2.

**Cuadro 6.2 Modificaciones presupuestales 2016**

Miles de millones de pesos

| Concepto                      | Base Legal                                                         | Fecha                                                                       | Valor          |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>APROPIACION INICIAL</b>    | <b>Ley 1769</b>                                                    | <b>Noviembre 24 de 2015</b>                                                 | <b>215.914</b> |
| ADICION                       | Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 2550 de 2015) | Enero a diciembre de 2016                                                   | 449            |
| DONACION                      | Decretos 1034, 1211, 1660, 2039 y 2203                             | Junio 24, Julio 25, Octubre 21, Diciembre 12 y 30 de 2016, respectivamente. | 63             |
| REDUCCION                     | Decreto 2088                                                       | Diciembre 21 de 2016                                                        | 6.000          |
| <b>APROPIACION DEFINITIVA</b> |                                                                    |                                                                             | <b>210.426</b> |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

**6.2.3.2 Presupuesto de gastos definitivo 2016**

Si se tienen en cuenta las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2016 se redujo a \$210,4 billones, de los cuales \$197 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$13,4 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el Cuadro 6.3.

Como resultado de las modificaciones descritas, el tamaño final del presupuesto de la vigencia 2016 es inferior en un 2,5% respecto al inicialmente programado para esa vigencia, con lo cual el 95% del PGN se financió con recursos de la Nación y el 5% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, EPN.

**Cuadro 6.3 Presupuesto de gastos definitivo 2016**

Miles de millones de pesos

| Concepto                            | Presupuesto Inicial |                |                    | Modificaciones Netas/1 |                |                    | Presupuesto Definitivo |                      |                    |
|-------------------------------------|---------------------|----------------|--------------------|------------------------|----------------|--------------------|------------------------|----------------------|--------------------|
|                                     | Nación<br>(1)       | Propios<br>(2) | Total<br>(3)=(1+2) | Nación<br>(4)          | Propios<br>(5) | Total<br>(6)=(4+5) | Nación<br>(7)=(1+4)    | Propios<br>(8)=(2+5) | Total<br>(9)=(7+8) |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>            | <b>118.567</b>      | <b>5.842</b>   | <b>124.409</b>     | <b>(1.611)</b>         | <b>(219)</b>   | <b>(1.830)</b>     | <b>116.956</b>         | <b>5.623</b>         | <b>122.579</b>     |
| Gastos de Personal                  | 24.500              | 1.549          | 26.050             | 17                     | (19)           | (2)                | 24.517                 | 1.531                | 26.048             |
| Gastos Generales                    | 6.859               | 613            | 7.472              | 384                    | 96             | 480                | 7.244                  | 709                  | 7.953              |
| Transferencias                      | 87.184              | 2.092          | 89.277             | (2.008)                | (419)          | (2.426)            | 85.177                 | 1.673                | 86.850             |
| Operación Comercial                 | 22                  | 1.588          | 1.610              | (5)                    | 123            | 118                | 17                     | 1.711                | 1.728              |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>     | <b>47.672</b>       | <b>1</b>       | <b>47.674</b>      | <b>(968)</b>           | <b>-</b>       | <b>(968)</b>       | <b>46.705</b>          | <b>1</b>             | <b>46.706</b>      |
| Deuda Externa                       | 9.397               | 0              | 9.397              | 280                    | (0)            | 280                | 9.677                  | 0                    | 9.678              |
| Deuda Interna                       | 38.276              | 1              | 38.277             | (1.248)                | 0              | (1.248)            | 37.027                 | 1                    | 37.029             |
| <b>III. INVERSION</b>               | <b>35.571</b>       | <b>8.261</b>   | <b>43.832</b>      | <b>(2.163)</b>         | <b>(528)</b>   | <b>(2.691)</b>     | <b>33.408</b>          | <b>7.733</b>         | <b>41.141</b>      |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>     | <b>201.810</b>      | <b>14.104</b>  | <b>215.914</b>     | <b>(4.742)</b>         | <b>(746)</b>   | <b>(5.488)</b>     | <b>197.068</b>         | <b>13.358</b>        | <b>210.426</b>     |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b> | <b>154.138</b>      | <b>14.103</b>  | <b>168.241</b>     | <b>(3.774)</b>         | <b>(746)</b>   | <b>(4.521)</b>     | <b>150.364</b>         | <b>13.356</b>        | <b>163.720</b>     |

1/ Incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, reducciones, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

### 6.2.3.3 Ejecución de presupuesto de gastos 2016

A diciembre de 2016, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN<sup>23</sup> ascendió a \$200,9 billones, correspondientes al 95,5% de la apropiación definitiva de ese año. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a \$191,6 billones, correspondientes al 91% de la apropiación definitiva y al 95,4% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$183,4 billones, correspondientes al 87,1% de la apropiación definitiva y al 95,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 6.4<sup>24</sup>.

**Cuadro 6.4 Ejecución de presupuesto de gastos 2016**

Miles de millones de pesos

| Concepto                            | Apropiación Definitiva<br>(1) | Compromisos<br>(2) | Obligaciones<br>(3) | Pagos<br>(4)   | Pérdidas de Apropiación<br>(5)=(1-2) | Porcentaje de ejecución  |                           |                         |                           |                           |
|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------|----------------|--------------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
|                                     |                               |                    |                     |                |                                      | Comp./Apro.<br>(6)=(2/1) | Oblig./Apro.<br>(7)=(3/1) | Pago/Apro.<br>(8)=(4/1) | Oblig./Comp.<br>(9)=(3/2) | Pago/Oblig.<br>(10)=(4/3) |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>            | <b>122.579</b>                | <b>121.300</b>     | <b>116.362</b>      | <b>113.853</b> | <b>1.279</b>                         | <b>99,0</b>              | <b>94,9</b>               | <b>92,9</b>             | <b>95,9</b>               | <b>97,8</b>               |
| Gastos de Personal                  | 26.048                        | 25.682             | 25.648              | 25.045         | 366                                  | 98,6                     | 98,5                      | 96,2                    | 99,9                      | 97,7                      |
| Gastos Generales                    | 7.953                         | 7.831              | 7.533               | 6.408          | 121                                  | 98,5                     | 94,7                      | 80,6                    | 96,2                      | 85,1                      |
| Transferencias                      | 86.850                        | 86.182             | 81.649              | 81.004         | 668                                  | 99,2                     | 94,0                      | 93,3                    | 94,7                      | 99,2                      |
| Operación Comercial                 | 1.728                         | 1.605              | 1.532               | 1.397          | 123                                  | 92,9                     | 88,7                      | 80,8                    | 95,5                      | 91,1                      |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>     | <b>46.706</b>                 | <b>39.670</b>      | <b>39.638</b>       | <b>39.563</b>  | <b>7.037</b>                         | <b>84,9</b>              | <b>84,9</b>               | <b>84,7</b>             | <b>99,9</b>               | <b>99,8</b>               |
| Deuda Externa                       | 9.678                         | 9.295              | 9.263               | 9.263          | 383                                  | 96,0                     | 95,7                      | 95,7                    | 99,7                      | 100,0                     |
| Amortizaciones                      | 3.557                         | 3.416              | 3.415               | 3.415          | 142                                  | 96,0                     | 96,0                      | 96,0                    | 100,0                     | 100,0                     |
| Intereses                           | 6.120                         | 5.879              | 5.848               | 5.848          | 241                                  | 96,1                     | 95,5                      | 95,5                    | 99,5                      | 100,0                     |
| Deuda Interna                       | 37.029                        | 30.375             | 30.375              | 30.300         | 6.654                                | 82,0                     | 82,0                      | 81,8                    | 100,0                     | 99,8                      |
| Amortizaciones                      | 19.920                        | 13.863             | 13.863              | 13.863         | 6.057                                | 69,6                     | 69,6                      | 69,6                    | 100,0                     | 100,0                     |
| Intereses                           | 17.109                        | 16.512             | 16.512              | 16.436         | 597                                  | 96,5                     | 96,5                      | 96,1                    | 100,0                     | 99,5                      |
| <b>III. INVERSION</b>               | <b>41.141</b>                 | <b>39.928</b>      | <b>35.579</b>       | <b>29.953</b>  | <b>1.213</b>                         | <b>97,1</b>              | <b>86,5</b>               | <b>72,8</b>             | <b>89,1</b>               | <b>84,2</b>               |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>     | <b>210.426</b>                | <b>200.898</b>     | <b>191.579</b>      | <b>183.369</b> | <b>9.529</b>                         | <b>95,5</b>              | <b>91,0</b>               | <b>87,1</b>             | <b>95,4</b>               | <b>95,7</b>               |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b> | <b>163.720</b>                | <b>161.228</b>     | <b>151.940</b>      | <b>143.806</b> | <b>2.492</b>                         | <b>98,5</b>              | <b>92,8</b>               | <b>87,8</b>             | <b>94,2</b>               | <b>94,6</b>               |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

De los \$9,5 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$9 billones (94,6%) correspondieron a recursos de la Nación y \$517 mm (5,4%) a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

El 74% (\$9,5 billones) de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Servicio de la Deuda (\$7.036 mm), Hacienda (\$877 mm), Educación (\$260 mm), Inclusión Social y Reconciliación (\$177 mm), Defensa y Policía (\$171 mm), Agropecuario (153 mm), y Minas y Energía (\$111 mm).

### 6.2.4 Presupuesto General de la Nación 2017

El PGN para 2017 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración en el marco de la estrategia de “Austeridad Inteligente” y en el contexto del MGMP 2017-2020 que se presentó en la sección anterior. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guió por el principio de responsabilidad fiscal, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. La política fiscal se ha gestionado con la

<sup>23</sup> El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

<sup>24</sup> Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

mayor responsabilidad y prudencia, en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

El monto aprobado del PGN fue de \$224,4 billones, de los cuales \$210 billones fueron financiados con recursos de la Nación y \$14,4 billones con recursos propios<sup>25</sup>. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el Cuadro 6.5.

**Cuadro 6.5 Presupuesto de gastos inicial 2017**

Miles de millones de pesos

| Concepto                           | Nación<br>(1)  | Propios<br>(2) | Total<br>(3)=(1+2) | Participación Porcentual |                |              |
|------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|--------------------------|----------------|--------------|
|                                    |                |                |                    | Nación<br>(4)            | Propios<br>(5) | Total<br>(6) |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>           | <b>130.329</b> | <b>5.867</b>   | <b>136.196</b>     | <b>62,1</b>              | <b>40,7</b>    | <b>60,7</b>  |
| Gastos de Personal                 | 26.129         | 1.612          | 27.741             | 12,4                     | 11,2           | 12,4         |
| Gastos Generales                   | 6.551          | 628            | 7.179              | 3,1                      | 4,4            | 3,2          |
| Transferencias                     | 97.616         | 2.252          | 99.868             | 46,5                     | 15,6           | 44,5         |
| Operación Comercial                | 32             | 1.375          | 1.407              | 0,0                      | 9,5            | 0,6          |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>    | <b>52.362</b>  | <b>2</b>       | <b>52.363</b>      | <b>24,9</b>              | <b>0,0</b>     | <b>23,3</b>  |
| Deuda Externa                      | 16.073         | 0              | 16.073             | 7,7                      | 0,0            | 7,2          |
| Deuda Interna                      | 36.289         | 1              | 36.290             | 17,3                     | 0,0            | 16,2         |
| <b>III. INVERSION</b>              | <b>27.308</b>  | <b>8.554</b>   | <b>35.863</b>      | <b>13,0</b>              | <b>59,3</b>    | <b>16,0</b>  |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>    | <b>209.999</b> | <b>14.423</b>  | <b>224.422</b>     | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)</b> | <b>157.637</b> | <b>14.421</b>  | <b>172.059</b>     | <b>75,1</b>              | <b>100,0</b>   | <b>76,7</b>  |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

#### 6.2.4.1 Modificaciones presupuestales 2017

Durante el primer cuatrimestre de la vigencia fiscal de 2017, se efectuaron modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos por un valor de \$90 mm y donaciones por \$684 millones, con estas, el monto de las apropiaciones vigentes a abril de 2017 ascendió a \$224,5 billones.

La adición por \$90 mm representa el 0,1% del total de la apropiación sin deuda. Estas operaciones presupuestales corresponden a convenios firmados por entidades como el Fondo Rotatorio de la Policía, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles y la Función Pública.

Este tipo de operaciones presupuestales está autorizado en la Ley Anual de Presupuesto. Con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso de la República en el presupuesto anual. Los convenios interadministrativos son un instrumento de carácter contractual que permiten hacer más eficiente la ejecución del presupuesto dentro del principio de especialización.

<sup>25</sup> Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 y Decreto de Liquidación 2170 del 27 de diciembre de 2016.

Durante el primer cuatrimestre de la vigencia actual, el Gobierno Nacional, mediante decreto, incorporó al PGN donaciones por valor de \$684 millones. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

#### 6.2.4.2 Presupuesto de gastos vigente 2017

Al considerar las anteriores modificaciones, el total del PGN vigente al primer cuatrimestre ascendió a \$224,5 billones, de los cuales \$210 billones se financian con recursos de la Nación y \$14,5 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el Cuadro 6.6.

**Cuadro 6.6 Presupuesto de gastos vigente 2017**

Miles de millones de pesos

| Concepto                            | Presupuesto Inicial |                |                    | Modificaciones Netas/1 |                |                    | Presupuesto Vigente |                      |                    |
|-------------------------------------|---------------------|----------------|--------------------|------------------------|----------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
|                                     | Nación<br>(1)       | Propios<br>(2) | Total<br>(3)=(1+2) | Nación<br>(4)          | Propios<br>(5) | Total<br>(6)=(4+5) | Nación<br>(7)=(1+4) | Propios<br>(8)=(2+5) | Total<br>(9)=(7+8) |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>            | <b>130.329</b>      | <b>5.867</b>   | <b>136.196</b>     | <b>1</b>               | <b>81</b>      | <b>81</b>          | <b>130.330</b>      | <b>5.948</b>         | <b>136.277</b>     |
| Gastos de Personal                  | 26.129              | 1.612          | 27.741             | 72                     | 0              | 72                 | 26.201              | 1.612                | 27.813             |
| Gastos Generales                    | 6.551               | 628            | 7.179              | 101                    | (0)            | 101                | 6.653               | 628                  | 7.281              |
| Transferencias                      | 97.616              | 2.252          | 99.868             | (172)                  | 24             | (148)              | 97.444              | 2.276                | 99.720             |
| Operación Comercial                 | 32                  | 1.375          | 1.407              | -                      | 56             | 56                 | 32                  | 1.432                | 1.464              |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>     | <b>52.362</b>       | <b>2</b>       | <b>52.363</b>      | <b>-</b>               | <b>-</b>       | <b>-</b>           | <b>52.362</b>       | <b>2</b>             | <b>52.363</b>      |
| Deuda Externa                       | 16.073              | 0              | 16.073             | -                      | -              | -                  | 16.073              | 0                    | 16.073             |
| Deuda Interna                       | 36.289              | 1              | 36.290             | -                      | -              | -                  | 36.289              | 1                    | 36.290             |
| <b>III. INVERSION</b>               | <b>27.308</b>       | <b>8.554</b>   | <b>35.863</b>      | <b>10</b>              | <b>(1)</b>     | <b>9</b>           | <b>27.318</b>       | <b>8.553</b>         | <b>35.872</b>      |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>     | <b>209.999</b>      | <b>14.423</b>  | <b>224.422</b>     | <b>11</b>              | <b>80</b>      | <b>90</b>          | <b>210.010</b>      | <b>14.503</b>        | <b>224.512</b>     |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b> | <b>157.637</b>      | <b>14.421</b>  | <b>172.059</b>     | <b>11</b>              | <b>80</b>      | <b>90</b>          | <b>157.648</b>      | <b>14.501</b>        | <b>172.149</b>     |

1/ Incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

#### 6.2.4.3 Ejecución de presupuesto de gastos vigente 2017<sup>26</sup>

Hasta el primer cuatrimestre de 2017, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$88,4 billones, correspondientes al 39,4% de la apropiación vigente para 2017. Las obligaciones, por su parte, sumaron \$58,5 billones, correspondientes al 26% de la apropiación vigente y al 66,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$54,6 billones, correspondientes al 24,3% de la apropiación vigente y al 93,4% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 6.7<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

<sup>27</sup> Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Los anteriores resultados, sin incluir el Servicio de la Deuda<sup>28</sup>, señalan que al primer cuatrimestre se ha comprometido el 44% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$75,7 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de \$172,1 billones; en el caso de las obligaciones, estas equivalen a 26,6%, \$45,8 billones y los pagos suman \$42,5 billones, que equivalen al 24,7%.

### Cuadro 6.7 Ejecución vigencia fiscal 2017-Primer cuatrimestre

Miles de millones de pesos

| Concepto                           | Apropiación Vigente<br>(1) | Compromisos<br>(3) | Obligaciones<br>(4) | Pagos<br>(5)  | Apropiación sin comprometer<br>(6)=(1-2) | Porcentaje de ejecución  |                           |                          |                            |                           |
|------------------------------------|----------------------------|--------------------|---------------------|---------------|------------------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|
|                                    |                            |                    |                     |               |                                          | Comp./Apro.<br>(7)=(3/1) | Oblig./Apro.<br>(9)=(4/1) | Pago/Apro.<br>(11)=(5/1) | Oblig./Comp.<br>(12)=(4/3) | Pago/Oblig.<br>(13)=(5/4) |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>           | <b>136.277</b>             | <b>44.649</b>      | <b>28.263</b>       | <b>26.553</b> | <b>91.628</b>                            | <b>32,8</b>              | <b>20,7</b>               | <b>19,5</b>              | <b>63,3</b>                | <b>93,9</b>               |
| Gastos de Personal                 | 27.813                     | 6.319              | 5.561               | 5.525         | 21.494                                   | 22,7                     | 20,0                      | 19,9                     | 88,0                       | 99,3                      |
| Gastos Generales                   | 7.281                      | 4.127              | 1.246               | 1.064         | 3.153                                    | 56,7                     | 17,1                      | 14,6                     | 30,2                       | 85,4                      |
| Transferencias                     | 99.720                     | 33.482             | 21.250              | 19.799        | 66.238                                   | 33,6                     | 21,3                      | 19,9                     | 63,5                       | 93,2                      |
| Operación Comercial                | 1.464                      | 721                | 207                 | 164           | 742                                      | 49,3                     | 14,1                      | 11,2                     | 28,7                       | 79,4                      |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>    | <b>52.363</b>              | <b>10.081</b>      | <b>9.961</b>        | <b>9.650</b>  | <b>42.282</b>                            | <b>19,3</b>              | <b>19,0</b>               | <b>18,4</b>              | <b>98,8</b>                | <b>96,9</b>               |
| Deuda Externa                      | 16.073                     | 7.669              | 7.549               | 7.523         | 8.404                                    | 47,7                     | 47,0                      | 46,8                     | 98,4                       | 99,7                      |
| Amortizaciones                     | 8.502                      | 5.460              | 5.432               | 5.427         | 3.042                                    | 64,2                     | 63,9                      | 63,8                     | 99,5                       | 99,9                      |
| Intereses                          | 7.571                      | 2.209              | 2.116               | 2.096         | 5.362                                    | 29,2                     | 27,9                      | 27,7                     | 95,8                       | 99,0                      |
| Deuda Interna                      | 36.290                     | 2.412              | 2.412               | 2.128         | 33.878                                   | 6,6                      | 6,6                       | 5,9                      | 100,0                      | 88,2                      |
| Amortizaciones                     | 15.285                     | 607                | 607                 | 569           | 14.678                                   | 4,0                      | 4,0                       | 3,7                      | 100,0                      | 93,7                      |
| Intereses                          | 21.005                     | 1.805              | 1.805               | 1.559         | 19.200                                   | 8,6                      | 8,6                       | 7,4                      | 100,0                      | 86,4                      |
| <b>III. INVERSION</b>              | <b>35.872</b>              | <b>22.301</b>      | <b>7.102</b>        | <b>4.789</b>  | <b>13.570</b>                            | <b>62,2</b>              | <b>19,8</b>               | <b>13,4</b>              | <b>31,8</b>                | <b>67,4</b>               |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>    | <b>224.512</b>             | <b>77.032</b>      | <b>45.325</b>       | <b>40.992</b> | <b>147.480</b>                           | <b>34,3</b>              | <b>20,2</b>               | <b>18,3</b>              | <b>58,8</b>                | <b>90,4</b>               |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)</b> | <b>172.149</b>             | <b>66.951</b>      | <b>35.365</b>       | <b>31.342</b> | <b>105.198</b>                           | <b>38,9</b>              | <b>20,5</b>               | <b>18,2</b>              | <b>52,8</b>                | <b>88,6</b>               |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

### 6.2.4.4 Proyecto de Ley de Modificaciones al Presupuesto General de la Nación 2017

Durante el primer semestre del presente año, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley de modificaciones al PGN de 2017 radicado el 29 de marzo del presente año en la Cámara de Representantes con el número 243/2017 y en el Senado de la República 223/2017. El proyecto surtió su trámite y fue aprobado en último debate el 7 de junio de 2017. Dichas modificaciones pretenden registrar los cambios presupuestales introducidos por la Reforma Tributaria, de manera que los nuevos recursos que la norma crea cuenten con título legal claro para su recaudo y programación por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales. De esta manera, se mejora la calidad y efectividad de la ejecución del presupuesto vigente.

La Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria) estableció tributos y contribuciones no consideradas en la Ley 1815 de 2016 de PGN 2017 como:

- Artículo 165. Monotributo
- Artículo 200. Impuesto nacional al consumo
- Artículo 207. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas
- Artículo 209. Impuesto nacional al consumo de cannabis medicinal
- Artículo 221. Impuesto nacional al carbono
- Artículo 224. Contribución parafiscal al combustible

<sup>28</sup> Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

- Artículo 239. Contribución nacional de valorización
- Artículo 364. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico

La reforma tributaria<sup>29</sup>, entre otras medidas, modifica tarifas del impuesto a la renta, aumenta la del IVA a 19%, crea rentas con destinación específica<sup>30</sup> y asigna recursos del IVA a financiar actividades y sectores específicos<sup>31</sup> que no sólo favorecen la productividad sino que, por sus características, tienen un impacto positivo sobre la equidad y sobre la creación de condiciones favorables para continuar reduciendo la pobreza y la pobreza extrema, permitiendo la focalización del gasto en al menos dos frentes:

- Asignar nuevos recursos a sectores con gran potencial de impacto sobre el crecimiento económico y la generación de empleo, en un entorno internacional de creciente incertidumbre. Por esta razón, esta administración ha considerado conveniente mantener una política activa (en la misma línea de los PIPE 1 y PIPE 2 y la más reciente estrategia *Colombia Repunta*), dirigida a apoyar el crecimiento de la economía y la generación de empleo, para lo cual hemos iniciado, con el liderazgo del señor Presidente, la implementación del plan económico 'Colombia Repunta', mediante el cual se busca contribuir al crecimiento de la economía del país. Con esta estrategia se busca generar 765 mil empleos en el país mediante estímulos a sectores como vivienda, obras civiles y al sector privado en general, razón por la cual mediante la ley de adición se hacen algunos ajustes en la ley de presupuesto vigente.
- Asignar recursos adicionales para reforzar el gasto social en educación, salud, y programas como Familias en Acción, De Cero a Siempre para la atención integral a la primera infancia, así como subsidios del servicio público de energía y gas, entre otros, para consolidar los logros obtenidos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

El Cuadro 6.8 desagrega por tipo de gasto los \$8,6 billones que se adicionan, cerca de \$7,7 billones corresponden a recursos Nación y \$837 mm corresponden a recursos propios.

<sup>29</sup> Para una descripción completa de la Reforma Tributaria ver en estas Memorias Capítulo 13 Anexo. Principales Leyes Aprobadas.

<sup>30</sup> Artículo 243. 9% tarifa personas jurídicas (anterior CREE).

Artículo 142. Parágrafo 2. Impuesto tarifa única especial 20% a Cooperativas para Educación.

Artículo 165. Ley 1819/2016 Monotributo destinado a Salud y Riesgos Laborales (Artículo 916 ET.).

Artículo 223. al Fondo para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo rural sostenible de zonas afectadas por el conflicto.

Artículo 364. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.

Artículo 224. Contribución parafiscal al combustible.

<sup>31</sup> Artículo 184. 0,5 puntos para Salud y 0,5 puntos para Educación.

**Cuadro 6.8 Presupuesto de gastos 2017 con Proyecto Ley de Modificaciones**

Miles de millones de pesos

| Concepto                            | Apropiación<br>Vigente<br>(1) | Proyecto Ley Modificación |                |                    | Apropiación<br>Ajustada<br>(5)=(1+4) |
|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|----------------|--------------------|--------------------------------------|
|                                     |                               | Nación<br>(2)             | Propios<br>(3) | Total<br>(4)=(2+3) |                                      |
| <b>I. FUNCIONAMIENTO</b>            | <b>136.277</b>                | <b>3.837</b>              | <b>374</b>     | <b>4.211</b>       | <b>140.488</b>                       |
| Gastos de Personal                  | 27.813                        | 261                       | 189            | 450                | 28.263                               |
| Gastos Generales                    | 7.281                         | 376                       | 29             | 406                | 7.686                                |
| Transferencias                      | 99.720                        | 3.200                     | 156            | 3.355              | 103.075                              |
| Operación Comercial                 | 1.464                         | -                         | -              | -                  | 1.464                                |
| <b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>     | <b>52.363</b>                 | <b>(975)</b>              | <b>-</b>       | <b>(975)</b>       | <b>51.388</b>                        |
| Deuda Externa                       | 16.073                        | -                         | -              | -                  | 16.073                               |
| Amortizaciones                      | 8.502                         | -                         | -              | -                  | 8.502                                |
| Intereses                           | 7.571                         | -                         | -              | -                  | 7.571                                |
| Deuda Interna                       | 36.290                        | (975)                     | -              | (975)              | 35.315                               |
| Amortizaciones                      | 15.285                        | (165)                     | -              | (165)              | 15.120                               |
| Intereses                           | 21.005                        | (810)                     | -              | (810)              | 20.195                               |
| <b>III. INVERSION</b>               | <b>35.872</b>                 | <b>4.866</b>              | <b>463</b>     | <b>5.329</b>       | <b>41.201</b>                        |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>     | <b>224.512</b>                | <b>7.728</b>              | <b>837</b>     | <b>8.565</b>       | <b>233.077</b>                       |
| <b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b> | <b>172.149</b>                | <b>8.703</b>              | <b>837</b>     | <b>9.540</b>       | <b>181.689</b>                       |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Cabe mencionar que dentro de estos recursos se encuentran \$1,5 billones para atender las inversiones necesarias en el marco de la implementación de los acuerdos de paz y la finalización del conflicto armado. Como hemos divulgado ampliamente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC), y refrendado por el Congreso de la República, contiene acciones alrededor de seis puntos principales. Estos son: 1. Reforma Rural Integral, 2. Participación política, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 5. Víctimas y 6. Mecanismos de Implementación y Verificación<sup>32</sup>.

Muchas de estas acciones se traducirán en inversiones destinadas a contribuir a la resolución de problemas estructurales del conflicto, cuya ejecución demandará tiempo y recursos cuantiosos. Para cuantificarlos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, han elaborado en los últimos tres años un detenido ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación del Acuerdo de Paz.

De este ejercicio se desprende claramente que la paz requerirá no solamente de un esfuerzo de priorización y reorientación de las inversiones que realizan los sectores en el PGN; sino que a este esfuerzo también deberán concurrir fuentes de financiamiento del orden territorial, del sector privado y de la comunidad internacional. Un resumen del proceso de elaboración de estos cálculos se encuentra en el capítulo 2 de estas memorias y sus resultados se presentaron en el capítulo 5 del MFMP 2017<sup>33</sup>, en el cual se muestra cómo se involucran las diferentes fuentes de financiamiento: Presupuesto General de la Nación, Presupuesto de Entidades Territoriales

<sup>32</sup> Para mayor detalle del Acuerdo Final: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/acuerdos/acuerdo-final>

<sup>33</sup> Para consultar el MFMP 2017: <http://www.minhacienda.gov.co>

(incluyendo Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y recursos propios), Sector Privado y Cooperación Internacional.

### 6.2.5 Sistema General de Regalías, SGR<sup>34</sup>

Con la expedición del Acto Legislativo (AL) 05 del 18 julio de 2011, se creó el Sistema General de Regalías - SGR<sup>35</sup>, cambio constitucional que estableció un nuevo sistema de distribución de las regalías. La reforma constitucional aprobada dispuso que todas las regiones se beneficiaran de los recursos de una manera más equitativa. Antes de la reforma, más del 80% de las regalías directas se asignaban a regiones con menos del 20% de la población del país. Este cambio, ha convertido a las regalías en una herramienta muy poderosa y eficaz de inclusión social y desarrollo económico, como lo muestran las cifras del DANE en las que los niveles de pobreza y pobreza extrema ya registran una tendencia descendente, pasando de 35,5% en 2011 a 28,2% en junio de 2015 y de 11,0% en 2011 a 7,9% en junio de 2015, respectivamente.

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

#### 6.2.5.1 Presupuesto bienal del SGR 2017-2018

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

La norma ha dispuesto que los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía deberán presentar el correspondiente proyecto de ley bienal de presupuesto del SGR a más tardar el primer día hábil del mes de octubre, el cual será aprobado en el Congreso antes de la medianoche del 5 de diciembre. Si el Congreso no aprobara el Presupuesto antes de la media noche del 5 de diciembre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en primer debate, de acuerdo con las fechas, plazos y procedimientos dispuestos en la mencionada ley<sup>36</sup>.

La caída en el precio internacional de las materias primas hacia finales de 2014 ha sido una de las más fuertes de los precios de los commodities, en particular en los precios del crudo. Entre junio de 2014 y diciembre de 2015, los precios del petróleo disminuyeron en 66,8%, y se situaron

<sup>34</sup> Para mayor detalle sobre el SGR remitirse al capítulo 7 de estas memorias.

<sup>35</sup> Para consultar toda la reglamentación véase <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Decretos.aspx>

<sup>36</sup> A diferencia del PGN, la norma ha previsto que el presupuesto del SGR sea bienal y de caja, donde los ingresos se contabilizan de acuerdo con los valores efectivamente recaudados por concepto de regalías y compensaciones, y los gastos en función de los pagos efectuados durante el bienio. Por esta razón, los recursos presupuestados y recaudados que no hayan sido girados durante la vigencia se incorporarán como *disponibilidades iniciales* en el presupuesto del siguiente bienio, conforme al cierre que para el efecto se realice en el presupuesto del SGR.

en un nivel de 37,28 USD/BBL para el Brent. Este escenario de precios bajos se ha explicado, principalmente, por una sobreoferta mundial de crudo tras el aumento en la producción de petróleo de esquisto por parte de los Estados Unidos, además de la resistencia de la OPEP para recortar su producción, y el menor dinamismo económico en países como China y la Zona Euro, que en conjunto representan alrededor del 26% de la demanda de esta materia prima.

Durante la elaboración del presupuesto del Sistema General de Regalías 2017-2018 el gobierno fue consciente de los desafíos que planteaba dicha coyuntura para la política macroeconómica y fiscal. Es preciso resaltar que la legislación del Sistema General de Regalías (SGR), a partir de lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 361 de la Constitución Política, prevé mecanismos que hacen frente a coyunturas como la que se está observando y que hacen posible que se mantenga una estabilidad de los recursos de inversión del SGR.

En cumplimiento de lo dispuesto por la norma se expidió el Decreto 2190 de 2016, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, cuya distribución, en lo fundamental, se resume a continuación:

- Fiscalización, yacimientos y cartografía: \$235 mil millones (mm). Corresponde al 2% de los ingresos del SGR, de conformidad con el inciso 5 del art 2 A. L. 05 de 2011;
- Municipios del Río Magdalena y Canal del Dique: \$59 mm. Corresponde a un 0,5% determinado en el artículo 154 de la Ley 1530 de 2012;
- Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación: \$118 mm. Corresponde al porcentaje de hasta el 1% determinado en el artículo 103 de la Ley 1530 de 2012. Porcentaje distribuido en partes iguales entre el DNP y la Contraloría General de la República;
- Funcionamiento del SGR: \$235 mm. Corresponde al porcentaje de 2% con base en lo determinado en el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012;
- Fondo de Desarrollo Regional (FDR): \$2.611 mm. Corresponde a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012. Se distribuye entre los departamentos y Bogotá con base en una formula en donde se tienen en cuenta dos variables: la población y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI. El 60% de los recursos del FDR se distribuye en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país y el restante 40% según la pobreza relativa, medida con el NBI. Para el bienio 2017 -2018, estos recursos se destinarán de manera prioritaria a garantizar los promedios mínimos (40%) a ser reconocidos a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, con base en lo previsto en el inciso 2° del parágrafo 2° transitorio del artículo 361 C.P.
- Fondo de Compensación Regional (FCR): \$3.916 mm. Corresponde a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012. En su distribución se conforman tres bolsas: i) Una primera bolsa equivalente al 60%. Al interior de esta se aplica el 50% de la bolsa para departamentos de NBI mayor a 30%. El restante 50%, solo para departamentos con municipios de NBI mayor a 35%, se distribuye así: 40% de estos recursos, en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país, 50% según la pobreza relativa, medida con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el 10% restante, según la tasa de desempleo departamental; ii) Una segunda bolsa del 30% para los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios, y iii) una tercera bolsa del

10% para los municipios de categorías 4, 5 y 6 con NBI menor al 35%, que se distribuye en proporción a la población, 60%, y NBI de dichos municipios, 40%.

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: \$1.111 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar el 5,5% que se destina a Fiscalización, Funcionamiento, Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Se asigna entre los departamentos y Bogotá en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos los recursos de los FCR y FDR.
- Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE): \$731 mm. Corresponde a la diferencia entre el total de los ingresos del sistema y los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas. Se distribuye entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los recursos destinados en el año correspondiente al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas.
- Fondo Ahorro Pensional Territorial (Fonpet): \$1.111 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar el 5,5% que se destina a Fiscalización, Funcionamiento, Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Se distribuye entre departamentos y municipios, con base en la participación en el monto total de los pasivos pensionales no cubiertos que se encuentren registrados en el sistema de información del Fonpet, de acuerdo con variables de Población (40%) y NBI (60%).
- Entidades receptoras de Asignaciones Directas y Compensaciones del SGR (Productores y Puertos): \$1.632 mm. Estos datos fueron suministrados por el Ministerio de Minas y Energía. Es el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un período determinado, tales como: volúmenes de producción; precios base de liquidación; tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalías por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. En el caso de la distribución de asignaciones directas, los datos corresponden a la determinación de estas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

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

En términos generales, la anterior distribución de recursos se resume en el Cuadro 6.9:

**Cuadro 6.9 Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2017-2018**

Millones de pesos

| Concepto                                             | Presupuesto IC*<br>2017-2018 |
|------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Total SGR</b>                                     | <b>11.759.238</b>            |
| - Funcionamiento del SGR                             | 235.185                      |
| - Fiscalización, yacimientos y cartografía           | 235.185                      |
| - Sistema de Monitoreo, S.C. & E.                    | 117.592                      |
| <b>Inversión</b>                                     | <b>9.328.807</b>             |
| Asignaciones Directas (AD)                           | 1.631.753                    |
| - Fondo de Desarrollo Regional (FDR)                 | 2.610.804                    |
| FDR proyectos de inversión                           | 1.356.439                    |
| FDR - compensación asignaciones directas             | 1.254.365                    |
| - Fondo de Compensación Regional (FCR)               | 3.916.206                    |
| FCR 60%                                              | 2.349.724                    |
| FCR 40%                                              | 1.566.482                    |
| - Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTeI) | 1.111.248                    |
| - Cormagdalena                                       | 58.796                       |
| <b>Ahorro</b>                                        | <b>1.842.469</b>             |
| - Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)             | 731.221                      |
| - Fondo Ahorro Pensional Territorial (FONPET)        | 1.111.248                    |

Fuente: DGPPN

\*Presupuesto del SGR correspondiente a Ingresos Corrientes (Hidrocarburos y Minería)

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

lo proyectado en el Plan de Recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley de adición presupuestal.

Durante las discusiones del Presupuesto en el Congreso de la República fueron aprobadas las siguientes medidas adicionales que permiten que los recursos que recibirán las entidades territoriales productoras y portuarias por concepto de regalías en el presupuesto del bienio 2017-2018 no se reduzcan respecto al bienio anterior:

- Incorporar \$1,6 billones de excesos de ahorro en la vigencia 2015-2016 debido a la sobreestimación del presupuesto 2015-2016, especialmente en los supuestos de precios más que en producción, respecto de los ingresos efectivamente recaudados para dicha vigencia.
- Desahorro hasta por el 10% anual del FAE para ET productoras, que aun teniendo en cuenta la incorporación de los \$1,6 billones relacionados en el punto anterior su apropiación sigue inferior en el presupuesto 2017-2018, respecto del presupuesto 2015-2016 (\$ 385 mm).
- Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos y finalidades del SGR, se aprobó la siguiente destinación para los rendimientos financieros del sistema (\$772 mm):
  1. \$172 mm para incentivos a la producción, con el fin de fomentar la producción minero energética.
  2. \$600 mm para financiar proyectos de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación.

Con lo anterior el Presupuesto bienal total del Sistema General de Regalías por conceptos de Gasto, se resume en el Cuadro 6.10. En el capítulo 8 de estas Memorias se presenta en detalle la gestión del Ministerio en materia de coordinación de todos los aspectos del Sistema General de Regalías, más allá del presupuestal.

**Cuadro 6.10 Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2017-2018**

| Millones de pesos                                    |                   |                  |                |                          |                        |
|------------------------------------------------------|-------------------|------------------|----------------|--------------------------|------------------------|
| Concepto                                             | Presupuesto IC    | Exceso de Ahorro | Desahorro FAE  | Rendimientos Financieros | Presupuesto 2017 -2018 |
| <b>Total SGR</b>                                     | <b>11.759.238</b> | <b>1.591.952</b> | <b>385.468</b> | <b>772.101</b>           | <b>14.508.759</b>      |
| - Funcionamiento del SGR                             | 235.185           |                  |                |                          | 235.185                |
| - Fiscalización, yacimientos y cartografía           | 235.185           |                  |                |                          | 235.185                |
| - Sistema de Monitoreo, S.C. & E.                    | 117.592           |                  |                |                          | 117.592                |
| <b>Inversión</b>                                     | <b>9.328.807</b>  | <b>1.591.952</b> | <b>385.468</b> | <b>772.101</b>           | <b>12.078.328</b>      |
| Asignaciones Directas (AD)                           | 1.631.753         | 318.390          | 385.468        | 172.101                  | 2.507.712              |
| - Fondo de Desarrollo Regional (FDR)                 | 2.610.804         | 509.425          |                | 600.000                  | 3.720.229              |
| FDR proyectos de inversión                           | 1.356.439         | 309.156          |                | 600.000                  | 2.265.595              |
| FDR - compensación asignaciones directas             | 1.254.365         | 200.268          |                |                          | 1.454.633              |
| - Fondo de Compensación Regional (FCR)               | 3.916.206         | 764.137          |                |                          | 4.680.343              |
| FCR 60%                                              | 2.349.724         | 458.482          |                |                          | 2.808.206              |
| FCR 40%                                              | 1.566.482         | 305.655          |                |                          | 1.872.137              |
| - Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTel) | 1.111.248         |                  |                |                          | 1.111.248              |
| - Cormagdalena                                       | 58.796            |                  |                |                          | 58.796                 |
| <b>Ahorro</b>                                        | <b>1.842.469</b>  |                  |                |                          | <b>1.842.469</b>       |
| - Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)             | 731.221           |                  |                |                          | 731.221                |
| - Fondo Ahorro Pensional Territorial (FONPET)        | 1.111.248         |                  |                |                          | 1.111.248              |

Fuente: DGPPN

## **6.2.6 Presupuesto para la Atención a las Víctimas 2016-2017**

### **6.2.6.1 La política de Atención y Reparación a Víctimas: Prioridad del Gobierno Nacional**

La actual coyuntura de estrechez fiscal hace necesario repensar el nivel y la composición del gasto público. Con los cambios en los ingresos y los ajustes progresivos en los gastos, el Presupuesto General de la Nación sin deuda presenta una reducción entre 2016 y 2017 de 1,7%. Pese a ello, los recursos destinados a atender la población víctima del conflicto armado para 2017 presentan un incremento de 10%, aumentando en 0,8 puntos porcentuales equivalentes al 7,4% del Presupuesto General de la Nación sin deuda. Lo anterior, significa que el Gobierno Nacional, a pesar de la restricción fiscal, protegió y priorizó presupuestalmente los programas dirigidos a atender a esta población.

Es así, como para 2017 el gobierno ha proyectado ejecutar \$12,73 billones de pesos destinados a la población víctima, resultado del desarrollo institucional y operativo que durante años y especialmente desde 2012 el Estado colombiano ha implementado en aras de dar término al conflicto armado interno. Adicionalmente, el Gobierno presentó y el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley por medio del cual se efectúan unas modificaciones al PGN de 2017, en el cual se tienen previstos recursos adicionales a los señalados aquí para la política de víctimas.

A continuación, se presentan los esfuerzos presupuestales relacionados con la política de víctimas a lo largo de 16 de años; los componentes actuales de la política y los avances presupuestales a nivel de garantía efectiva de derechos.

### **6.2.6.2 El Presupuesto de la Política para la Atención y Reparación a Víctimas 2002-2017**

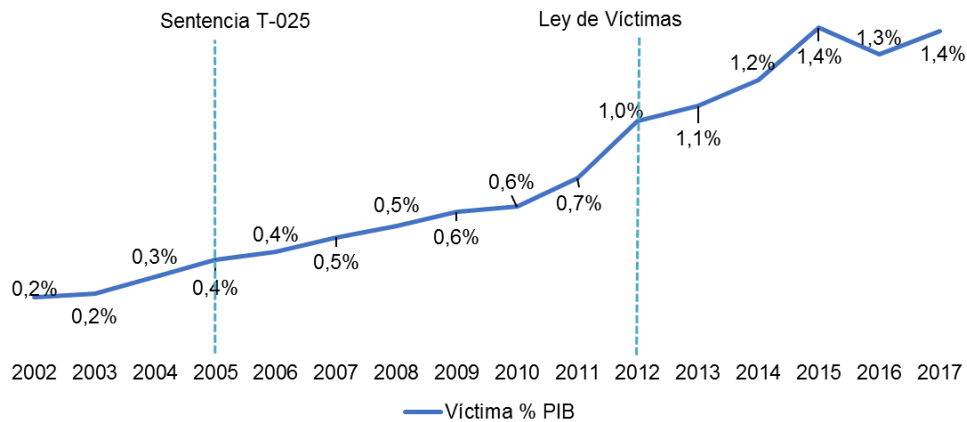
El Estado colombiano ha realizado un esfuerzo presupuestal incremental desde el año 2002<sup>37</sup> para la atención a la población víctima del conflicto armado. Los recursos para la política de víctimas representan actualmente cerca del 1,4% del PIB.

El Gráfico 6.1 muestra el comportamiento histórico del presupuesto exclusivo para atención a víctimas y evidencia el crecimiento progresivo que presenta como porcentaje del PIB. Los recursos para la política en 2003 eran el 0,2% del PIB, para 2010 el 0,6% del PIB mientras para 2012, año de entrada en vigencia de la Ley 1448, estos recursos representaban 1,0% del PIB y con los recursos apropiados a mayo en 2017 los recursos son el 1,4% del PIB incrementando su participación en 0,1 puntos porcentuales del PIB del 2016 al 2017.

<sup>37</sup> A pesar que los adelantos que se implementaron a partir de la Ley 1448 son notables, el Estado colombiano ha buscado atender y reparar a la población víctima y específicamente a la población desplazada desde finales de los años 90. La Ley 387 de 1997 y sus posteriores reglamentaciones fueron el soporte inicial sobre los que se fundaron los logros actuales. Asimismo, a partir de la Sentencia T-025 de 2004 los avances en atención y reparación a población desplazada se han enfocado en el goce efectivo del derecho de acuerdo a las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario y las resoluciones de la ONU para refugiados.

**Gráfico 6.1 Presupuesto para la Política de Víctimas 2002-2017**

%del PIB

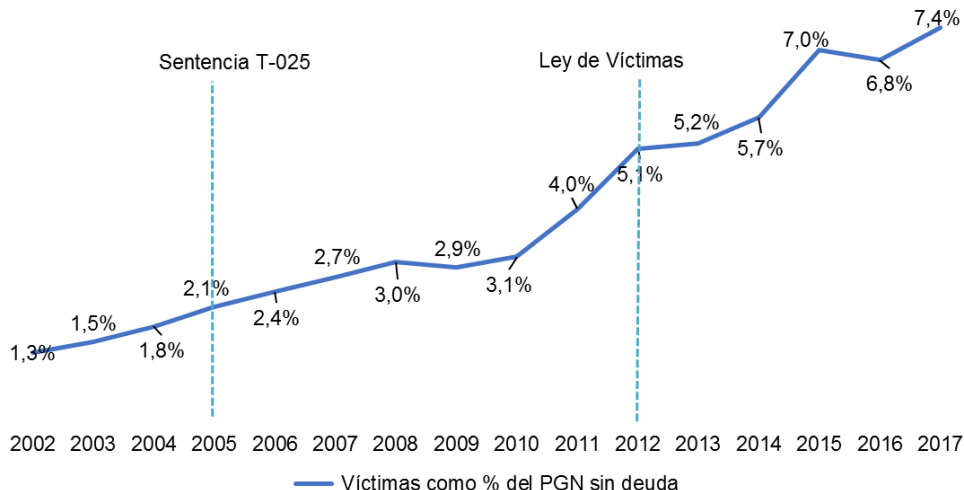


Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2017. Los datos del PIB 2017 se ajustan a los supuestos macroeconómicos a marzo de 2017.

Por otro lado, el presupuesto de víctimas pasó de representar el 1,3% dentro del Presupuesto General de la Nación sin deuda en 2002 a alcanzar el 7,4% en 2017, hecho significativo y que demuestra el compromiso del Gobierno con la implementación de la Política teniendo en cuenta la coyuntura económica expuesta líneas arriba. Si bien entre el año 2015 y 2016 se evidencia una disminución en la participación de los recursos para víctimas en el PGN de 0,2 puntos porcentuales, para 2017 se presenta un incremento frente a 2016 de 0,6 puntos porcentuales (Gráfico 6.2).

**Gráfico 6.2 Presupuesto de Víctimas 2002-2017**

% del PGN sin Deuda

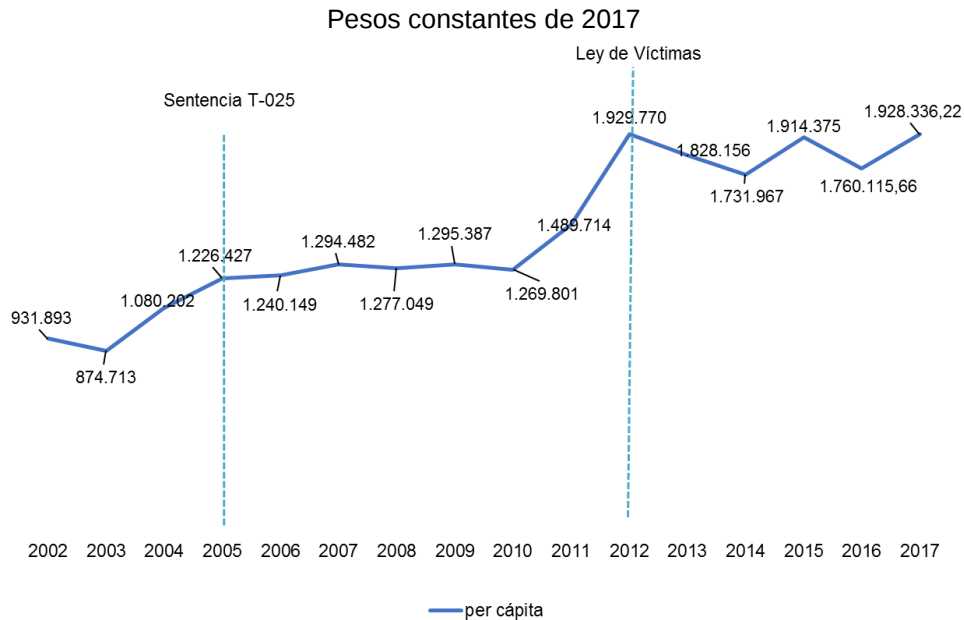


Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2017. Los datos del PGN tomados a abril de 2017.

En el Gráfico 6.3 se muestra el comportamiento del presupuesto per-cápita mostrando su tendencia de crecimiento, al igual que en los Gráficos 6.1 y 6.2. El presupuesto per-cápita en

2002 pasó de ser \$931.893 a \$1.269.801 en 2010. Posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 el presupuesto per-cápita saltó a \$1.929.770 en 2012 y llegó \$1.928.336 en 2017. Es importante señalar que la caída del gasto por persona en 2013 y 2014 se explica por el hecho de que el crecimiento real del número de víctimas registradas fue mayor al pronosticado, en 2015 se da un empuje, para 2016, dada la caída en los precios del petróleo y la difícil situación económica del país, se disminuyen nuevamente los recursos. Para este año, se proyecta un incremento de cerca del 22% en los recursos per-cápita.

**Gráfico 6.3 Presupuesto per-cápita de la política de víctimas 2002-2017**



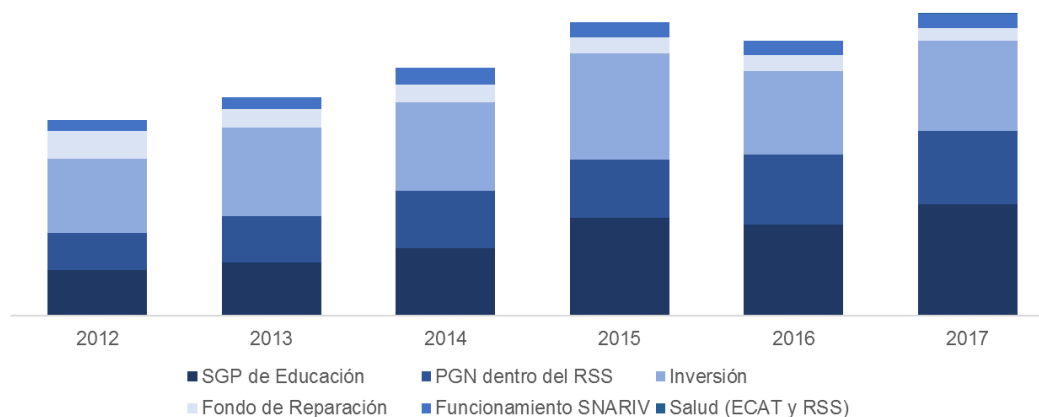
Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2017. Los datos del Registro Único de Víctimas RUV se encuentran actualizados a abril de 2017 y la proyección de 2017 se hace con el número de registros con corte a 1 de abril 2017 y la proyección de tasa de mortalidad del DANE para el 2015.

### 6.2.6.3 El Presupuesto de la Política de Víctimas a partir de la Ley 1448

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

Durante la vigencia de la Ley de Víctimas el presupuesto de inversión ha sido la fuente más representativa para la financiación de la política de víctimas, con un promedio anual de 35% del gasto total, seguido por los componentes de SGP en Educación y Régimen Subsidiado de Salud con 30% y 22% respectivamente. El Fondo de Reparación con el cual se hace el gasto en Indemnizaciones representa el 8%, mientras que el gasto en funcionamiento de las entidades del SNARIV participa en promedio con el 5%. A lo largo de la vigencia de la Ley se han programado y ejecutado \$64,5 billones de pesos a precios constantes de 2017 para las medidas de Asistencia, Atención y Reparación.

**Gráfico 6.4 Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2017**  
 Billones de pesos a precios constantes de 2017



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2017. Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y 2017 Banco de la República.

Como se observa en el Cuadro 6.11 de presupuesto de Víctimas por medidas y componentes de la Ley 1448, los componentes que más se destacan en la etapa de Asistencia son los de educación y salud, dado que el Estado Colombiano garantiza estos derechos para las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) que posean las condiciones para acceder al sistema educativo público y/o al régimen subsidiado de salud.

**Cuadro 6.11 Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2017**

Miles de Millones de pesos de 2017

| Medida y Componente de la ley 1448 de 2011 |                                  | 2012         | 2013         | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2012-2017     |
|--------------------------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Asistencia                                 | Asistencia Judicial              | 43           | 35           | 37            | 42            | 40            | 61            | 258           |
|                                            | Identificación                   | 3            | 4            | 5             | 5             | 5             | 5             | 27            |
|                                            | Salud                            | 1.800        | 2.165        | 2.619         | 2.629         | 3.141         | 3.105         | 15.459        |
|                                            | SGP (Educación)                  | 1.917        | 2.242        | 2.842         | 4.127         | 3.823         | 4.694         | 19.645        |
|                                            | <b>Total Asistencia</b>          | <b>3.764</b> | <b>4.446</b> | <b>5.502</b>  | <b>6.803</b>  | <b>7.009</b>  | <b>7.866</b>  | <b>35.389</b> |
| Atención                                   | Asistencia                       | 12           | 33           | 34            | 24            | 26            | 58            | 187           |
|                                            | Atención Humanitaria             | 1.650        | 1.697        | 1.838         | 2.354         | 2.031         | 2.023         | 11.592        |
|                                            | Retornos                         | 24           | 136          | 127           | 134           | 142           | 135           | 698           |
|                                            | <b>Total Atención</b>            | <b>1.686</b> | <b>1.866</b> | <b>1.999</b>  | <b>2.512</b>  | <b>2.200</b>  | <b>2.215</b>  | <b>12.477</b> |
| Reparación                                 | Educación Superior               | -            | 41           | 33            | 17            | 16            | 47            | 154           |
|                                            | Garantías de no repetición       | 4            | 31           | 29            | 28            | 23            | 24            | 139           |
|                                            | Generación de Ingresos           | 422          | 309          | 278           | 434           | 264           | 218           | 1.924         |
|                                            | Indemnización                    | 1.187        | 798          | 739           | 661           | 673           | 517           | 4.576         |
|                                            | Medidas de Satisfacción          | 24           | 53           | 49            | 45            | 42            | 44            | 257           |
|                                            | Reparaciones Colectivas          | -            | 55           | 26            | 34            | 41            | 44            | 199           |
|                                            | Restitución de Tierras           | 25           | 164          | 129           | 148           | 166           | 153           | 785           |
|                                            | Vivienda                         | 570          | 707          | 682           | 733           | 318           | 697           | 3.706         |
|                                            | <b>Total Reparación</b>          | <b>2.232</b> | <b>2.157</b> | <b>1.966</b>  | <b>2.100</b>  | <b>1.543</b>  | <b>1.743</b>  | <b>11.741</b> |
| Otros                                      | Coordinación Nación - Territorio | -            | 37           | 21            | 18            | 21            | 29            | 126           |
|                                            | Enfoque diferencial              | 37           | 38           | 72            | 133           | 69            | 48            | 397           |
|                                            | Fortalecimiento Institucional    | 500          | 645          | 890           | 790           | 733           | 825           | 4.383         |
|                                            | Justicia y del Derecho           | -            | -            | -             | -             | 3             | 3             | 5             |
|                                            | <b>Total Otros</b>               | <b>537</b>   | <b>720</b>   | <b>983</b>    | <b>941</b>    | <b>826</b>    | <b>904</b>    | <b>4.912</b>  |
| <b>Total general</b>                       |                                  | <b>8.219</b> | <b>9.188</b> | <b>10.450</b> | <b>12.356</b> | <b>11.577</b> | <b>12.728</b> | <b>64.518</b> |

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2017. Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y 2017 Banco de la República.

Por otra parte, en la medida de Atención, la atención humanitaria es el componente de mayor peso. Esta consiste en la estabilización económica de las víctimas a través de subsidios a la alimentación y la vivienda, con el objeto de regresar a la población al estándar de vida que tenían antes del hecho victimizante, o incluso mejorarlo. Uno de los efectos del crecimiento del registro de víctimas es que la etapa de Atención Humanitaria se ha extendido operativamente, razón por la cual su presupuesto se ha incrementado a lo largo de los años de ejecución de la política. La ruta de reparación estima que las personas que logren estabilizarse económicamente pasen a la etapa de reparación donde, según sus necesidades, recibirán otro tipo de oferta institucional. Dentro de esta medida se destacan los recursos de Indemnización, Vivienda, Restitución de tierras y Generación de Ingresos, que corresponden a los pilares sobre los cuales se da la reparación. La importancia de estos componentes es evidente, pues representan el 17% del total de los gastos asociados a la política entre 2012 y 2016.

Cabe mencionar la existencia de medidas transversales (“Otros”) que se ejecutan durante toda la ruta de Asistencia, Atención y Reparación. En total, dichos recursos se acercan a la suma de cinco mil millones en el periodo 2012-2016 y representan el 8% de los recursos destinados para la política.

Por último, vale la pena destacar cómo el presupuesto asignado para población víctima en las últimas 6 vigencias representa cerca del 70% del total de presupuesto que se ha asignado en 16 años.

#### 6.2.6.4 El Presupuesto de la Política de Víctimas por derechos

En el Cuadro 6.12 se presenta la información de presupuesto de la política desagregada a nivel de derechos, los derechos con mayor participación son Educación con el 40,15%, Salud con el 26,98%, Subsistencia Mínima con el 7,12%, Vivienda con 5,43% e indemnización con 4,16%.

**Cuadro 6.12 Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2016**

Millones de pesos de 2016

| DERECHO                                                  | Apropiación<br>Final 2016 | Participación  | Apropiación<br>Inicial 2017 | Participación  |
|----------------------------------------------------------|---------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|
| Educación                                                | 4.311.184                 | 37,24%         | 5.109.844                   | 40,15%         |
| Salud                                                    | 3.178.238                 | 27,45%         | 3.434.002                   | 26,98%         |
| Subsistencia mínima                                      | 1.011.627                 | 8,74%          | 906.791                     | 7,12%          |
| Indemnización                                            | 706.992                   | 6,11%          | 529.954                     | 4,16%          |
| Vivienda                                                 | 343.351                   | 2,97%          | 691.051                     | 5,43%          |
| Vida, seguridad, libertad e integridad                   | 392.420                   | 3,39%          | 421.947                     | 3,32%          |
| Restitución                                              | 238.140                   | 2,06%          | 254.069                     | 2,00%          |
| Coordinación Nacional                                    | 272.032                   | 2,35%          | 200.527                     | 1,58%          |
| Alimentación                                             | 199.697                   | 1,72%          | 230.649                     | 1,81%          |
| Generación de ingresos                                   | 212.789                   | 1,84%          | 166.799                     | 1,31%          |
| Orientación y Comunicación                               | 147.284                   | 1,27%          | 226.096                     | 1,78%          |
| Satisfacción                                             | 206.395                   | 1,78%          | 83.923                      | 0,66%          |
| Reunificación familiar - Reintegración                   | 79.649                    | 0,69%          | 79.572                      | 0,63%          |
| Coordinación Nación-Territorio                           | 48.165                    | 0,42%          | 82.957                      | 0,65%          |
| Empleo                                                   | 57.572                    | 0,50%          | 63.726                      | 0,50%          |
| Protección de predios, tierras y territorios abandonados | 41.009                    | 0,35%          | 56.161                      | 0,44%          |
| Reparación Colectiva                                     | 34.996                    | 0,30%          | 44.563                      | 0,35%          |
| Retorno y reubicación                                    | 40.802                    | 0,35%          | 32.103                      | 0,25%          |
| Garantías de No Repetición                               | 23.402                    | 0,20%          | 42.673                      | 0,34%          |
| Participación                                            | 16.581                    | 0,14%          | 19.674                      | 0,15%          |
| Sistemas de información                                  | 2.165                     | 0,02%          | 22.382                      | 0,18%          |
| Rehabilitación                                           | 10.640                    | 0,09%          | 12.304                      | 0,10%          |
| Identificación                                           | 1.030                     | 0,01%          | 15.841                      | 0,12%          |
| Créditos y Pasivos                                       | 717                       | 0,01%          | 434                         | 0,00%          |
| <b>TOTAL</b>                                             | <b>11.576.876</b>         | <b>100,00%</b> | <b>12.728.043</b>           | <b>100,00%</b> |

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016. Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y 2017 Banco de la República.

### 6.2.7 Proyecto de Efectividad y Eficiencia del Gasto

Para alcanzar un *gasto disciplinado, efectivo y eficiente*, la institucionalidad del país debe emprender un proceso de *modernización presupuestal* cuya base firme debe ser sin duda la disciplina fiscal y a partir de allí incorporar capacidades, funciones e instrumentos, no solamente para medir la efectividad, eficiencia e impacto del gasto público, sino para evidenciar la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos.

Buscando encaminar toda la institucionalidad en este proceso de modernización, la DGPPN ha enfocado esfuerzos en tres aspectos, el institucional, el organizacional y los instrumentos para lograrlo. Desde el punto de vista institucional, la DGPPN ha realizado un trabajo de evaluación de la *Acción del Estado a partir del mandato constitucional* – Misiones del Estado – que rescate los acuerdos mínimos entre el Estado colombiano y sus ciudadanos, convirtiéndolos en el eje fundamental de la acción del Estado.

Del lado organizacional, buscamos una estructura de las autoridades presupuestales y de las ejecutoras de recursos públicos que respondan a una gestión efectiva y eficiente del gasto, que permita pasar de una administración centralizada de los recursos (rubro a rubro), a uno con mayor autonomía para los ejecutores que hagan efectiva la entrega de bienes y servicios, sin descuidar la disciplina fiscal.

Una vez el sistema presupuestal se configura alrededor de esa nueva acción del Estado, ese sistema presupuestal moderno requiere de *instrumentos* adecuados que permitan el flujo de información y la generación de datos que habiliten un mejor análisis para la toma de decisiones sobre la asignación y distribución de los recursos públicos, dando mayor transparencia a la gestión pública.

Durante el periodo 2016-2017 la DGPPN se concentró en definir una metodología de gestión del gasto que cambie la acción del Estado, continuó con la transformación del Portal de Transparencia Económica PTE, como una de las principales herramientas que facilita la toma de decisiones gerenciales y contribuye a la rendición de cuentas ciudadana y avanzó en la implementación del nuevo Plan de Cuentas Presupuestal que ofrece una mejor información sobre las operaciones presupuestales.

#### 6.2.7.1 Metodología para la caracterización del gasto público a partir de las Misiones Constitucionales del Estado<sup>38</sup>

Para avanzar en el objetivo de transformar el sistema presupuestal colombiano, desde el punto de vista institucional, la DGPPN ha realizado un trabajo de evaluación de la Acción del Estado a partir del mandato constitucional – Misiones del Estado – que rescata los acuerdos mínimos entre el Estado colombiano y sus ciudadanos, convirtiéndolos en el eje fundamental de la acción del Estado. Esta posición sugiere que la gestión del gasto público esté dirigida a satisfacer derechos establecidos a través de la Constitución y el sistema democrático, generando así valor público. Esto es, una gestión del gasto cuyos productos, resultados e impactos cumplan con las

38 La Metodología para la categorización del gasto público a partir de las Misiones Constitucionales del Estado es el resultado del trabajo realizado por Alejandro Arregocés, Luisa Fernanda Cardozo, Santiago de la Cadena, Catherine Laverde, Juan José Lizcano y Angélica Blanco.

expectativas de la población frente al Estado como garante de su bienestar general y su calidad de vida.

En consecuencia, la propuesta de gestión estratégica del Estado que guarda consistencia con el marco constitucional implica entender las acciones del Estado de manera integral. Si bien las entidades públicas responden a su misión definida por ley, todas las acciones emprendidas desde la administración pública y desde los gobiernos no pueden ser menos que un reflejo de las obligaciones permanentes adquiridas por el Estado a través de la Constitución. Así, más allá de la consolidación de una nueva clasificación del gasto, la metodología propuesta responde a un modelo de intervención con un alcance mucho más amplio, que permite articular cualquier tipo de clasificador presupuestal con esas funciones y misiones constitucionales que demarcan las necesidades fundamentales de los ciudadanos colombianos.

La DGPPN enfrentó el gran reto de identificar y alinear los acuerdos entre los ciudadanos y el Estado, los objetivos prioritarios de política pública que se desean alcanzar en el mediano y largo plazo, y el presupuesto. La propuesta de categorización del gasto público adelantada por la DGPPN del MHCP plantea tres (3) niveles de intervención: Funciones, Misiones y Estrategias<sup>39</sup>:

#### Gráfico 6.5 Niveles de Intervención Pública a partir de las Misiones del Estado



Fuente: DGPPN

<sup>39</sup> Las funciones hacen referencia a todas las áreas en las que el Estado colombiano tiene la obligación de intervenir, según lo estipulado en la Constitución Política. Por otra parte, las misiones constituyen un marco de acción más preciso que las funciones en la medida en que cobijan las obligaciones específicas que el Estado debe llevar a cabo para cumplir los objetivos constitucionales. En este nivel se delimita el alcance de las políticas públicas sectoriales y transversales y a su vez, se coordinan y articulan los bienes y servicios que la sociedad demanda y garantizan el cumplimiento de las funciones constitucionales. Finalmente, las estrategias constituyen intervenciones públicas que vinculan las misiones con la provisión bienes y servicios. Cada estrategia busca el cumplimiento de un objetivo específico, el cual se cumple a través de varias actividades en uno o varios proyectos, tiene una meta y unos recursos de inversión y funcionamiento asociados.

Para determinar las funciones, se partió de una revisión del texto constitucional identificando cuáles son las áreas generales en las que el Estado colombiano tiene la obligación de intervenir, se conservaron principios constitucionales básicos como la separación de poderes, la descentralización y la transversalidad de la acción del Estado.

De esta forma, se clasificaron las obligaciones generales del Estado colombiano en siete (7) funciones constitucionales que guardan estrecha relación con la estructura misma de la Constitución y son exhaustivas en el sentido en que buscan aglomerar estratégicamente todos los quehaceres que el Estado debe llevar a cabo. Las funciones constitucionales planteadas son:

1. **Función de acceso, protección y libre ejercicio de los derechos ciudadanos:** Responde al Título I, II y IX de la carta constitucional, y en términos generales se define como la obligación del Estado de “(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.
2. **Función ejecutiva y de hacienda pública:** Está fundamentada en los Títulos V, VII y XII de la Constitución y es aquella que aglomera todas las actividades relacionadas con la administración central del Estado, la preservación del orden tanto interno como externo, la ejecución del mandato constitucional, la planeación del gasto público y la defensa y seguridad nacional.
3. **Función legislativa:** Responde al Título VI y XVIII de la Constitución Política y es aquella que reúne las facultades de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa como lo son el Senado y la Cámara de Representantes.
4. **Función judicial:** Está fundamentada en el Título VIII de la carta constitucional y aglomera las actividades realizadas por las autoridades judiciales en materia de administración de la Justicia.
5. **Función de desarrollo humano, social y económico sostenible e incluyente:** Está sustentada en el Título XII de la Constitución y reúne las acciones relacionadas con el fomento y la regulación de actividades económicas como la minería, la agricultura, el transporte, el comercio, etc.
6. **Función de eficiencia, eficacia, control y vigilancia de la gestión pública:** Está estipulada en el Título V y X de la Constitución y en términos generales hace referencia a la gestión, administración, control y vigilancia de la función pública.
7. **Función de descentralización, desconcentración y fomento a la autonomía de los entes territoriales:** Está desarrollada en el Título XI de la Constitución y recoge todas las actividades que realizan las entidades territoriales dentro del grado de autonomía que les otorga la Constitución y la ley.

Para definir las misiones dentro de cada función se tuvieron como referentes el *tercer nivel de desagregación* de la Clasificación Funcional del Gasto del Ministerio de Hacienda –CFG–, la

clasificación propuesta en la estructura de la Ley de Presupuesto Francesa (LOLF)<sup>40</sup>, y la estructura del Estado colombiano<sup>41</sup>.

De esta manera, se llegó al siguiente listado de misiones constitucionales del Estado colombiano:

**Cuadro 6.13 Misiones del Estado colombiano**

| Función |                                                                 | Misión |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------|-----------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1       | ACCESO, PROTECCIÓN Y LIBRE EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS | 1.1    | <u>Vida política, elecciones y acceso y protección al derecho al sufragio:</u> Esta misión abarca temas de organización, ejecución y vigilancia de procesos electorales, así como temas de conformación, organización y funcionamiento de los partidos políticos. |
|         |                                                                 | 1.2    | <u>Acceso y protección al derecho a la Salud:</u> Esta misión recoge todas las acciones del Estado para la adecuada prestación del servicio de salud.                                                                                                             |
|         |                                                                 | 1.3    | <u>Acceso y protección al derecho a la Educación:</u> Esta misión recoge todas las acciones del Estado para la adecuada prestación del servicio de educación en todos los niveles.                                                                                |
|         |                                                                 | 1.4    | <u>Acceso y protección al derecho al trabajo:</u> Esta misión recoge las acciones del Estado para la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los derechos de los trabajadores.                                                          |
|         |                                                                 | 1.5    | <u>Solidaridad, inserción social e igualdad de oportunidades:</u> Esta misión abarca temas relacionados con el derecho a la igualdad, la superación de la pobreza, la lucha contra la discriminación y la protección a poblaciones vulnerables.                   |
|         |                                                                 | 1.6    | <u>Acceso y protección al derecho a la Protección social:</u> Esta misión abarca los temas relacionados con el sistema pensional, el sistema de riesgos laborales y la protección a personas desempleadas.                                                        |
|         |                                                                 | 1.7    | <u>Acceso y protección al derecho a la Vivienda:</u> Esta misión recoge las acciones del Estado para reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.                                                                                                   |

<sup>40</sup> Cabe mencionar que el derecho administrativo colombiano se desprende del derecho francés.

<sup>41</sup> La inclusión de las misiones “Economía, apoyo y políticas de investigación y desarrollo tecnológico” y “Control y vigilancia para el desarrollo económico” se determinó después de realizar el cruce entre las misiones y la totalidad de entidades públicas que cobijan el Estado colombiano. En la medida en que la función de las Superintendencias se deriva de una delegación del ejecutivo, no era fácilmente identificable en la clasificación inicial, de otra parte, Colciencias como entidad rectora de la política de ciencia y tecnología del país, no se ajustaba en su totalidad a las misiones propuestas ya que la Constitución es más puntual en su relación con los derechos, en especial a la educación y la cultura, pero no es explícita su participación en el desarrollo económico.

|   |                                       |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---|---------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | EJECUTIVA Y<br>HACIENDA PÚBLICA       | 1.8  | <u>Acceso y protección al derecho a la Recreación y deporte</u> : Esta misión abarca las acciones relacionadas con el fomento a la recreación y el deporte.                                                                                                                                   |
|   |                                       | 1.9  | <u>Protección de la familia y derechos de la infancia y la adolescencia</u> : Esta misión abarca temas relacionados con la protección de la familia como núcleo esencial de la sociedad, y toda acción del Estado para dar un trato diferencial y privilegiado a niños, niñas y adolescentes. |
|   |                                       | 1.10 | <u>Protección, respeto y garantía de los derechos fundamentales, derechos humanos y DIH</u> : Esta misión abarca temas de promoción, protección y restitución de los derechos y libertades ciudadanas. Incluye los mecanismos de acción de tutela y la garantía de no repetición.             |
|   |                                       | 2.1  | <u>Acción y política exterior del Estado</u> : Esta misión abarca temas relacionados con las funciones diplomáticas del Estado, las negociaciones económicas con otros países y la superación de conflictos con otras naciones.                                                               |
|   |                                       | 2.2  | <u>Defensa, seguridad civil, orden público interno y fuerzas policiales</u> : Esta misión abarca temas relacionados con la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento del orden público interno.                                                                                     |
|   |                                       | 2.3  | <u>Control y vigilancia para el desarrollo económico</u> : Esta misión recoge las acciones de inspección, vigilancia y control ejercidas por instituciones estatales sobre actores públicos y privados que ejercen actividades económicas.                                                    |
| 3 | LEGISLATIVA                           | 2.4  | <u>Estabilidad Macroeconómica del Estado y Banca Central</u> : Esta misión recoge las acciones del Estado para mantener el crecimiento económico sostenido del país y controlar la inflación.                                                                                                 |
|   |                                       | 2.5  | <u>Presupuesto, gestión de la Hacienda Pública y compromisos financieros del Estado</u> : Esta misión abarca temas relacionados con el recaudo, la ejecución y el seguimiento de los recursos públicos.                                                                                       |
|   |                                       | 3.1  | <u>Ejercicio legislativo y Control Político</u> : Esta misión recoge las funciones del Congreso de la República.                                                                                                                                                                              |
| 4 | JUDICIAL                              | 4.1  | <u>Administración y gestión de la Justicia</u> : Esta misión abarca los temas de acceso a los servicios de justicia, la administración del sistema penitenciario y el funcionamiento del sistema acusatorio.                                                                                  |
| 5 | DESARROLLO HUMANO, SOCIAL Y ECONÓMICO | 5.1  | <u>Economía y desarrollo sostenible de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales</u> : Esta misión hace referencia a la provisión de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible del campo.                                                 |

|                                         |     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SOSTENIBLE E INCLUYENTE</b>          | 5.2 | <u><i>Economía y gestión de la industria cultural:</i></u> Esta misión hace referencia al desarrollo y sostenimiento económico de las artes y el acceso por parte de la población a la cultura.                                                                                                                                           |
|                                         | 5.3 | <u><i>Gestión, protección y desarrollo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales:</i></u> Esta misión hace referencia a la administración, protección y desarrollo sostenible de la riqueza ambiental del país, de los recursos extraíbles, la lucha contra la contaminación y la protección de parques naturales.           |
|                                         | 5.4 | <u><i>Economía y desarrollo sostenible de la minería, la energía y los combustibles:</i></u> Esta misión abarca temas relacionados con la reglamentación de la explotación minera, la seguridad energética del país, la gestión de los recursos petroleros, los precios y distribución de combustibles como la gasolina y el gas natural. |
|                                         | 5.5 | <u><i>Urbanismo, territorio, transporte urbano y mejoramiento del hábitat y las condiciones de vivienda:</i></u> Esta misión abarca temas relacionados con la planeación, gestión y desarrollo de ciudades humanas, sostenibles y adecuadas a las necesidades de la población en materia de transporte, vivienda y espacio público.       |
|                                         | 5.6 | <u><i>Gestión de los medios de transporte para el desarrollo económico:</i></u> Esta misión hace referencia a la provisión de una infraestructura adecuada para el desarrollo del país así como a la regulación en la prestación de servicios de transporte público y privado.                                                            |
|                                         | 5.7 | <u><i>Economía y desarrollo de la industria, el comercio y el turismo:</i></u> Esta misión cubre los temas de crecimiento de la industria como motor del desarrollo, la regulación y protección al comercio y el fomento de condiciones que incentiven el turismo dentro del país.                                                        |
|                                         | 5.8 | <u><i>Economía, apoyo y políticas de investigación y desarrollo tecnológico:</i></u> Esta misión abarca temas relacionados con la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico para el desarrollo del país.                                                                                                                    |
|                                         | 5.9 | <u><i>Economía y gestión de las comunicaciones y las tecnologías de la información:</i></u> Esta misión abarca temas relacionados con la gestión de los medios de comunicación, la libertad de prensa, la protección a los derechos de autor, la transmisión de información socialmente responsable.                                      |
| <b>EFICIENCIA, EFICACIA - CONTROL Y</b> | 6.1 | <u><i>Control y vigilancia de la gestión pública:</i></u> Esta misión recoge las funciones de los Órganos de Control.                                                                                                                                                                                                                     |

**VIGILANCIA- DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA****6****6.2***Administración de la función pública y los recursos humanos del**Estado:* Esta misión abarca temas relacionados con la regulación del empleo público. Incluye la capacitación e idoneidad técnica de los recursos humanos del Estado y la garantía de su eficiencia y eficacia.**6.3***Servicios de Planificación Estadística y registro demográfico:*

Esta misión recoge las acciones estatales para la provisión de información estadística y demográfica actualizada, pertinente e imparcial.

|          |                                                                                                                    |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>7</b> | <b>DESCENTRALIZACIÓN,<br/>DESCONCENTRACIÓN<br/>Y FOMENTO A LA<br/>AUTONOMÍA DE LOS<br/>ENTES<br/>TERRITORIALES</b> | <b>7.1</b> | <u><i>Fomento y Financiación de la autonomía administrativa y fiscal de los entes territoriales:</i></u> Esta misión recoge los temas relacionados con la administración y el seguimiento a los recursos públicos que la ley asigna a los entes territoriales para su ejecución autónoma. |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Documento Marco conceptual y metodológico para la estructuración de programas presupuestales que contenga experiencias internacionales y criterios básicos para facilitar la determinación del nivel de programas y esquema de trabajo con la DGPPN para la aplicación. Contrato PFM-2015-4-4.

En cuanto a las estrategias, vale la pena resaltar que éstas corresponden a un nivel de intervención pública más específico y que su identificación implica un conocimiento profundo de los procesos necesarios para la provisión directa o indirecta de bienes y servicios, así como de la estructura de gestión y capacidades del sector o entidad en estudio<sup>42</sup>. Estos niveles de intervención vinculan directamente las misiones con la provisión de bienes y servicios, es decir, son los procesos que permiten transformar el gasto público en productos y resultados concretos teniendo como punto de partida las obligaciones constitucionales del Estado. En consecuencia, permiten visualizar y medir las intervenciones estratégicas que permanecen en el tiempo, así como las prioridades de política pública a las que legítimamente pueden asignarse recursos conforme a las obligaciones específicas que tiene el Estado colombiano.

El alcance de la metodología para la categorización del gasto público a partir de las Misiones Constitucionales del Estado va más allá de una clasificación de gasto. La visión a través de las funciones y misiones del Estado implica una revisión estratégica del Estado colombiano, resalta la transversalidad de la acción del Estado en la cual las entidades interactúan para el cumplimiento de una obligación. La DGPPN con esta propuesta busca cambiar la forma institucional de la administración de los recursos públicos.

**6.2.7.2 Avances Portal de Transparencia Económica PTE**

El Portal de Transparencia Económica [www.pte.gov.co](http://www.pte.gov.co), es una herramienta enmarcada dentro del Proyecto Integrado para la Efectividad y Eficiencia del Gasto Público y una iniciativa de la

<sup>42</sup> Aunque no se llegó al universo de estrategias dentro de todas las misiones, por las limitaciones previamente mencionadas, de manera indicativa se propuso al menos una estrategia para cada objetivo específico misional.

DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que busca divulgar el buen uso de los recursos públicos haciendo visible su manejo a lo largo del ciclo presupuestal.

La motivación principal del portal es buscar que la ciudadanía en general se sienta parte de la gestión del Estado haciendo visible la asignación y ejecución de los recursos públicos a través de dicha herramienta web. De esta manera, tanto entidades responsables de las diversas formas de vigilancia, control, seguimiento y evaluación de los dineros públicos, como demás interesados en los asuntos públicos, tendrán elementos de juicio razonables para analizar y evaluar el uso que se hace de los recursos de los colombianos.

Así mismo, contar con cifras confiables que informen sobre la composición, distribución y asignación de los recursos públicos constituye una importante contribución al proceso de generar transparencia. El portal registra en detalle: el desempeño presupuestal y contractual de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación (PGN), tanto por concepto de ingresos como de gastos; los contratos suscritos por los entes territoriales con cargo a los recursos de la Nación; los giros a los territorios a través del Sistema General de Regalías y el presupuesto ciudadano. En el Gráfico 6.6 se presenta la página de inicio del portal con cada uno de sus componentes.

**Gráfico 6.6 Página de inicio del Portal**



Desde su lanzamiento en el año de 2011, la DGPPN y el Ministerio han recibido múltiples reconocimientos en los medios escritos de opinión y prensa, radio y diferentes blogs

especializados. La Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República es usuario asiduo del Portal desde el año 2012, pues brinda información relevante para el seguimiento a la gestión de los recursos por parte de los diferentes Ministerios, en los Consejos mensuales de Ministros.

Hoy en día el Portal recibe en promedio 22.300 visitas por mes desde varios países y se ha sumado al grupo de experiencias exitosas en el hemisferio denominado *Financial Management Information Systems - Community of Practice (FMIS-CoP)* el cual reúne a iniciativas de varios países en temas presupuestarios y divulgación y gestión y buenas prácticas en información pública.

Aunado a este esfuerzo, la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, creó el Portal Central de Transparencia Fiscal, a través del artículo 239, con el objeto de promover la interacción del ciudadano con la información sobre gestión fiscal y hacerlo más visible al manejo de los recursos públicos durante todo su ciclo.

El PTE es el punto de partida del Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF). Su desarrollo requiere de un diseño integral que disponga de la información sobre gestión fiscal de interés, su relación con otras fuentes de datos y sistemas de información, así como los términos y tiempos de suministro de información por parte de los ejecutores de recursos públicos, en los términos que definió la Ley del plan.

Dando cumplimiento al artículo 239 de la Ley 1753 de 2015 y para continuar con la transformación del portal en una herramienta oportuna de seguimiento a los recursos públicos, la DGPPN elaboró el Decreto a través del cual se reglamenta el funcionamiento, se organiza y desarrolla el PCTF<sup>43</sup>. Este Decreto, acota la gestión fiscal a los elementos relacionados con la ejecución de los recursos públicos, define unas fases de implementación y desarrollo, e indica los términos en que las entidades territoriales reportarán la información requerida. Su estructura y contenido busca, además de cumplir con el artículo mencionado, que portal no pierda el objeto para el cual fue creado y garantice la información en línea para la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas.

#### **6.2.7.2.1 Nuevas Funcionalidades**

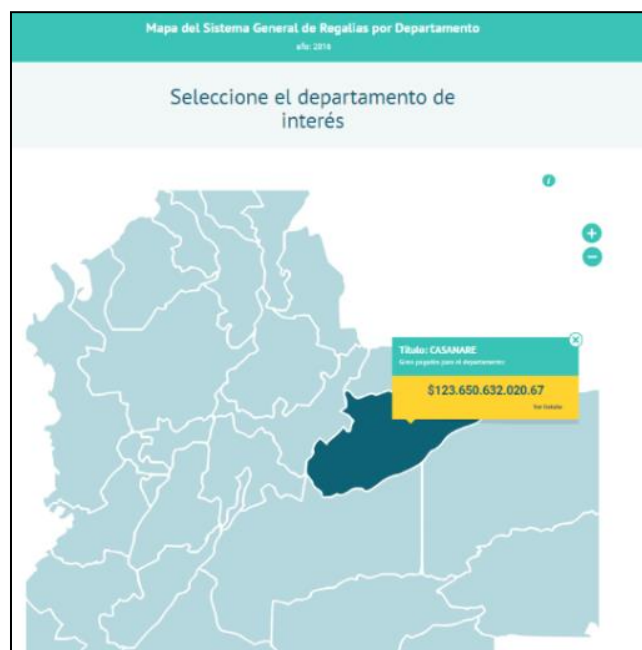
Al lado de la información sobre Ingresos, Gastos y Contratos de las entidades del Estado, en el Portal es posible consultar las transferencias del Sistema General de Participaciones - SGP a nivel de departamento y municipio. Estas transferencias constituyen la principal fuente de recursos de la gran mayoría de los entes territoriales en el país y en el Portal hoy se puede consultar incluso el detalle de fecha y monto de giro para cada municipio en modernos mapas interactivos.

---

<sup>43</sup> El Decreto por el cual se reglamenta el Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF) en virtud del artículo 239 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona una sección al Libro 2, Parte 8, título 1, Capítulo 8, al Decreto 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” se encuentra publicado en la página del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el Decreto 270 de 2017.

**Gráfico 6.7 Mapas interactivos del SGP por departamento o municipio**

Otra funcionalidad nueva es la consulta de las trasferencias del Sistema General de Regalías – SGR, montos y detalle de las transferencias (giros) hechas desde las agencias mineras y de hidrocarburos hasta los entes territoriales, así como su ritmo de ejecución diaria.

**Gráfico 6.8 Reporte estándar SGR**

A ésta última funcionalidad se integraron dos reportes regionales más: Otras transferencias diferentes del SGP y SGR y Convenios Territoriales que entidades del Estado suscriben con los entes territoriales para obras de infraestructura, salud, deporte o atención a niños y adolescentes.

Finalmente, vale la pena destacar que el Portal puede consultarse desde dispositivos móviles, tabletas o celulares con una diagramación cómoda y legible y cuenta con un enlace a la herramienta Google Analytics que permite llevar estadísticas detalladas de consulta del Portal e identificar aquellas donde la ciudadanía centra más su atención.

### **6.2.7.3 Nuevo Plan de Cuentas del Presupuesto General de la Nación con estándares internacionales**

El propósito del nuevo Plan de Cuentas Presupuestal con estándares internacionales es lograr una implementación al interior de todas las entidades del PGN que le permita a la Nación obtener información financiera pública completa y de calidad, con la cual se puedan mejorar las evaluaciones de política fiscal y análisis de la situación financiera del gobierno. Asimismo, se espera que esta implementación permita la debida identificación de los conceptos de ingresos y de los objetos de gastos dentro del presupuesto, logrando así tener mayor transparencia y mejores elementos para el análisis de asignación y distribución de los recursos públicos, brindando comparabilidad de la información tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Durante el año 2016 se realizaron diferentes ejercicios en función de la implementación del nuevo plan de cuentas con el menor nivel de afectación de la gestión propia de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Inicialmente se llevó a cabo un plan piloto al

interior de siete (7) entidades<sup>44</sup> del PGN, con el fin de identificar el impacto de la adopción nuevo Plan de Cuentas al interior de cada una de las áreas involucradas en el proceso de producción de información de la Gestión Financiera Pública<sup>45</sup>.

Con los resultados obtenidos del piloto, la DGPPN procedió a diseñar una estrategia de implementación con la cual se busca mitigar el impacto al interior de las entidades del PGN. Parte de esa estrategia consiste en la recomendación a las entidades de conformar un comité de programación presupuestal, el cual deberá estar compuesto por miembros de: la Dirección de la entidad, el área de presupuesto, el área de contabilidad y la oficina de planeación, con lo cual se propende por la integración de áreas, coordinación frente a identificación de clasificación de registros y reducción de diferencias por equivalencias de cuentas en los reportes.

Adicionalmente, por medio de la circular 07 de febrero de 2017 de la DGPPN se solicitó a las entidades del PGN presentar el anteproyecto de presupuesto en dos versiones, una primera versión elaborada con el PCP vigente según los tiempos definidos por ley y una segunda versión elaborada a partir del nuevo PCP con los nuevos formularios diseñados por la DGPPN para este propósito. Para su cumplimiento, la Dirección llevó a cabo una capacitación del nuevo plan de cuentas presupuestal, dirigida a las entidades, con el objetivo de explicar cuáles son los cambios que tendrá el plan de cuentas y como debería registrarse el anteproyecto en los nuevos formularios.

El requerimiento de esta segunda versión de anteproyecto tiene como objetivo familiarizar a los funcionarios de las entidades con el nuevo catálogo bajo un escenario controlado y asimismo identificar si es necesario hacer ajustes antes de su entrada en vigencia.

### 6.3 Retos y desafíos

El gran reto de la DGPPN, en el corto plazo, es entregar mejores presupuestos que no solo cumplan fiscalmente, sino que asignen los bienes y servicios que efectivamente los ciudadanos demandan del Estado, basados en instrumentos de programación que respondan a este fin y contribuyen a la transparencia.

En el mediano y largo plazo, debemos seguir avanzando hacia la transformación de la forma de administrar el gasto público en el país generando incentivos y herramientas para que el sistema presupuestal sea más flexible y busque la asignación efectiva de bienes y servicios de acuerdo con las políticas de mediano y largo plazo.

Ahora bien, la coyuntura política y social que el país atraviesa hace indispensable que estos esfuerzos dirigidos hacia cambios estructurales en el sistema presupuestal propendan por que las inversiones para la paz i) respondan *al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y ii) alcancen el impacto esperado para el país en términos de reducción de la pobreza, acceso a la tierra y desarrollo económico. Para ello, habrá esfuerzos del lado del ingreso y del gasto, de manera que estos últimos sean consistentes con la

<sup>44</sup> Estas entidades son: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Servicio Nacional de Aprendizaje, Escuela Superior de Administración Pública, Superintendencia de Notariado y Registro y Hospital Militar.

<sup>45</sup> Las Áreas que conforman la Gestión financiera pública y que se estudiaron durante el plan piloto son: Presupuesto, Nómina, contabilidad, Pagaduría – Tesorería, Gestión de gastos de inversión y Gestión de bienes y servicios.

disponibilidad presupuestal que garantice la sostenibilidad fiscal y el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal, al mismo tiempo que reflejen los acuerdos políticos sociales pactados entre el Estado colombiano y sus ciudadanos.

### **6.3.1 Implementación Metodología para la Categorización del Gasto Público a partir de las Misiones Constitucionales del Estado**

La consideración de los acuerdos sociales establecidos en la Constitución como punto de partida para estructuración de niveles de intervención pública implica acuerdos políticos de alto nivel y trabajo conjunto de la administración pública necesarios para la implementación de la metodología.

Al mismo tiempo, la naturaleza transversal de las misiones y la asignación de responsabilidades compartidas de las acciones en la práctica es un reto para la gestión de los gerentes y la rendición de cuentas dado que la institucionalidad actual no cuenta con mecanismos y/o instancias de coordinación efectivos que garanticen intervenciones conjuntas más allá de las barreras sectoriales.

Por el carácter estratégico de la propuesta, se requiere de esfuerzos no solo en la reforma a la programación de recursos sino también en la articulación con otras clasificaciones de gasto que dan respuesta a la necesidad de contar con información durante la ejecución presupuestal. Todos estos cambios se deben materializar en reformas de políticas, funcionalidades institucionales y eventualmente, a la legislación que afecta el presupuesto.

### **6.3.2 Portal de Transparencia Fiscal**

El portal debe publicar la información que espera el ciudadano en cumplimiento de lo que indica la Ley del PND, sin perder la oportunidad, la confiabilidad y haciendo uso adecuado de las fuentes de información. Así, el portal en el corto plazo deberá poner en funcionamiento las tres fases de desarrollo que abarcan todas las actividades involucradas con la gestión Fiscal del Estado y sus entes territoriales, al igual que la visualización de la ejecución de los recursos públicos administrados por entes privados.

Al mismo tiempo, y más importante aún, el PTE debe estructurar reportes y vías de publicación que permitan hacer seguimiento a la ejecución física de los recursos públicos, iniciando por el presupuesto nacional. Esto se traduce en la publicación del avance en las metas de producto tangibles de los diferentes proyectos de inversión y rubros de gasto para una mejor veeduría de los recursos públicos unida a la asignación efectiva de recursos. Con esto se convertiría en la herramienta más efectiva para el seguimiento y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

### **6.3.3 Armonización del Plan de Cuentas del Presupuesto General de la Nación a Estándares Internacionales**

Dentro de los riesgos y desafíos enfrentados con el nuevo PCP durante esta vigencia, tenemos la aplicación de la desagregación que este establece para todos los proyectos de inversión del PGN que permita conocer los objetos de gasto que contienen los mismos, lo que implica una

coordinación entre las entidades rectoras del presupuesto público (MHCP y DNP), así como de acompañamiento a los órganos que conforman el PGN.

Esto a su vez ha generado preocupación por parte de las entidades, y del lado de la DGPPN la necesidad de garantizar la capacidad de gestión operativa e informática, con la integración con el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF que administra la programación y ejecución del PGN.

Así mismo, se inicia el reto de entregar información en la nueva clasificación y preparar la capacitación de los funcionarios en su uso y análisis, así como a la sociedad respecto a las ventajas analíticas para cumplir con los propósitos de brindar mejor información sobre el origen y uso de los recursos públicos.

# Capítulo 7

## 7 DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

### 7.1 Visión de largo plazo

La Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) se encarga de apoyar a las Entidades Territoriales (ET) en el propósito de afianzar su sostenibilidad fiscal. En un contexto de estabilidad macroeconómica, el país requiere finanzas territoriales sanas para impulsar un desarrollo regional incluyente.

El cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal ha demostrado ser una herramienta eficaz para salvaguardar la sostenibilidad financiera del Estado, minimizando el riesgo de rescates nacionales de gobiernos territoriales insolventes. Estos cimientos les dan a los gobiernos regionales y locales un margen de maniobra financiero adecuado para acelerar la ejecución de los programas de inversión contenidos en sus planes de desarrollo, sin poner en riesgo la estabilidad de sus finanzas.

Impulsar el avance de las regiones no significa abandonar la responsabilidad fiscal territorial. Salvaguardar la solvencia financiera de los territorios es una tarea determinante para la construcción de una estructura económica más competitiva.

Sobre bases financieras sólidas es posible generar círculos virtuosos de mejor calidad del gasto, oferta eficiente de bienes públicos, transformación productiva, cierre de brechas de desarrollo, mayor recaudo de ingresos, bienestar social y sostenibilidad financiera. Estas bases permitirán además una mejor implementación de los acuerdos y la transición hacia una paz estable y duradera desde los territorios que complementarán los esfuerzos que en esta materia ejerce el Gobierno Nacional, la cooperación internacional y el sector privado.

A partir de esta visión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) continuó adelantando esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión financiera de los gobiernos territoriales, con fundamento en la responsabilidad fiscal y el uso eficiente de los recursos públicos a través de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

### 7.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Durante este periodo las tareas realizadas por el MHCP en el área de descentralización fiscal se dirigieron a diferentes propósitos, entre estos: a) monitorear y hacer seguimiento al desempeño de las finanzas regionales y locales; b) proporcionar asesoría y apoyo a las ET para fortalecer su gestión fiscal y financiera; c) brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que adelantan estrategias para recuperar su salud fiscal mediante programas de saneamiento contemplados en las leyes 617/00 y 550/99; d) suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET con el fin de mejorar el uso

de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para fortalecer el desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia definida en el decreto ley 028 de 2008; e) apoyar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos departamentales y municipales, de conformidad con el marco legal definido por las leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2012; f) administrar la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 488 de 1988.

A continuación se presentan los principales logros en cada una de los temas mencionados anteriormente.

### **7.2.1 Monitoreo y Seguimiento de las Finanzas Territoriales**

Monitorear y hacer seguimiento al desempeño financiero territorial permite prevenir la ocurrencia de eventos que puedan atentar contra la sostenibilidad fiscal del nivel subnacional. En este sentido, las leyes de responsabilidad fiscal asignan al MHCP la función de informar al Congreso y a la opinión pública, en forma periódica, sobre el desempeño fiscal y financiero de las gobernaciones.

Adicionalmente se hace seguimiento a la situación financiera de los municipios capitales. Lo anterior teniendo en cuenta el impacto macroeconómico de las grandes ciudades en los resultados fiscales regionales y locales y la importancia estratégica de estos centros urbanos en la provisión de bienes públicos esenciales para el bienestar social de las comunidades y para la competitividad del país.

Entre junio de 2016 y junio de 2017 se publicaron informes de viabilidad fiscal de las 32 gobernaciones y de los 31 municipios capitales para el cuatrienio 2012 – 2015 y el primer semestre de 2016. También, se publicaron informes sobre las perspectivas fiscales tanto departamentales como de las ciudades capitales para 2017, la situación de la deuda pública territorial durante el cuatrienio 2012 – 2015, el comportamiento del recaudo tributario territorial a junio de 2016 y 2017, y se elaboró un informe de alertas tempranas sobre los riesgos fiscales de las gobernaciones por el desempeño de las licoreras.

Estos informes están publicados en la página web del MHCP, con el propósito de fomentar la rendición de cuentas de las entidades territoriales y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

De acuerdo con nuestras competencias sobre la materia, el MHCP también efectuó un monitoreo fiscal del sector descentralizado regional y local. Se trata de análisis particulares de los riesgos que para las finanzas de gobernaciones y alcaldías capitales puede representar la situación financiera de su sector descentralizado (por ejemplo las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios), y están incluidos en los Informes de Viabilidad Fiscal Territorial del cuatrienio 2012 – 2015. Estos documentos, están publicados en la página web del MHCP, en el siguiente sitio:

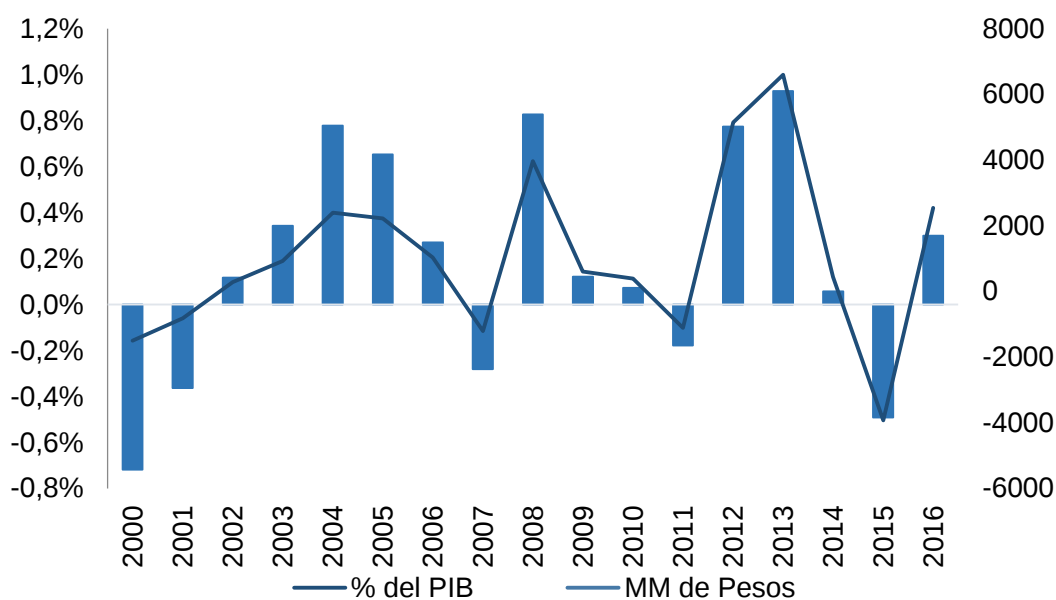
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales>.

## 7.2.2 Cierre 2016

Al examinar los resultados fiscales de los departamentos y los municipios capitales a 31 de diciembre de 2016, se encuentra que las finanzas de las administraciones centrales territoriales permanecen dentro de la trayectoria sostenible.

Desde el año 2000 el balance fiscal territorial ha estado altamente influenciado por el ciclo político presupuestal. Con excepción de lo ocurrido en 2013<sup>46</sup>, los superávits más altos se contabilizaron en el primer año de cada periodo de gobierno (2008, 2012 y 2016) y los menores superávits en el año final de los mismos (2007, 2011 y 2015) (Gráfico 7.1).

**Gráfico 7.1 Balance Fiscal Administraciones Centrales Territoriales**  
Miles de millones y % del PIB



Fuente: CONFIS y Banco de la República

En 2016 se preservó la solidez de las finanzas territoriales pese a la desaceleración económica y el incremento de las tasas internas de interés. Excluyendo el Sistema General de Regalías (SGR), los departamentos y municipios capitales terminaron el año con un superávit fiscal de 0,1% del PIB<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> El superávit fiscal de 2013 ocurrió en un entorno institucional caracterizado por un crecimiento de los pagos inferior a la expansión tanto de los ingresos corrientes como de los compromisos de gasto, en especial los destinados a la inversión; y en un entorno económico donde el dinamismo de la actividad productiva favoreció la ampliación de los ingresos corrientes. Ver Dirección General de Política Macroeconómica, Cierre Fiscal 2013, MHCP, Abril 22 de 2014, Bogotá p.20. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_25712604.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_25712604.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>47</sup> Este resultado es compatible con un incremento de los activos financieros netos de los territorios debido a que sólo una parte del gasto comprometido se tradujo en obligaciones de pago al finalizar el año, pues al culminar 2016 no se había entregado la totalidad de los bienes y servicios contratados.

El superávit contabilizado contrasta con el déficit observado en igual periodo de 2015, cuando el balance fiscal de gobernaciones y alcaldías capitales –equivalió al 0,55% del PIB (Cuadro 7.1)<sup>48</sup>.

### Cuadro 7.1 Estimación Resultado Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Miles de Millones de Pesos y % PIB<sup>49</sup>

|               | 2015                  |              | 2016                  |              |
|---------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
|               | Resultado Fiscal MM\$ | %PIB         | Resultado Fiscal MM\$ | %PIB         |
| Gobernaciones | -2.438                | 0,30%        | 616                   | 0,07%        |
| Alcaldías     |                       | -            |                       |              |
| Capitales     | -1.984                | 0,25%        | 310                   | 0,04%        |
| <b>Total</b>  | <b>-4.422</b>         | <b>0,55%</b> | <b>926</b>            | <b>0,11%</b> |

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT, CGR y Secretarías de Hacienda

Cuando se incluye el SGR, el superávit fiscal sería de 0,35% del PIB, pues en ese sistema quedaron pendientes por comprometer ingresos estimados en 0,25% del PIB, de los cuales 90% pertenece a los departamentos y el 10% restante a los municipios capitales (Cuadro 7.2). En el 2015 se dio el mismo resultado.

### Cuadro 7.2 Estimación Balance Presupuestal del Sistema General de Regalías Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Miles de Millones de Pesos y % PIB

|                                 | 2015         | %PIB         | 2016         | %PIB         |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos Incorporados (1)       | 9.523        | 1,19%        | 10.637       | 1,25%        |
| Compromisos (2)                 | 7.544        | 0,94%        | 8.479        | 1,00%        |
| <b>BALANCE PRESUPUESTAL SGR</b> | <b>1.979</b> | <b>0,25%</b> | <b>2.158</b> | <b>0,25%</b> |

(1) Acumulado de apropiaciones presupuestales incorporadas en los presupuestos territoriales

(2) Acumulado de Compromisos presupuestales realizados por las administraciones territoriales

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT y Secretarías de Hacienda

Además de generar superávit fiscal, durante el periodo analizado<sup>50</sup> las administraciones centrales territoriales conservaron un monto importante de disponibilidades netas, que corresponden a recursos obtenidos en vigencias anteriores, en su mayor parte provenientes de cancelación de reservas presupuestales y superávit fiscales, por un monto equivalente a 0,7% del PIB (Cuadro 7.3).

<sup>48</sup> Los cálculos se realizaron para las 32 gobernaciones y 31 alcaldías capitales del país, cuyos ingresos totales representan la totalidad del nivel departamental y alrededor de 80% del nivel municipal, conformado por 1.101 alcaldías.

<sup>49</sup> En la estimación se empleó el PIB nominal de los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación.

<sup>50</sup> Este resultado fiscal se mide como la diferencia entre ingresos efectivos y compromisos de gasto del periodo, de acuerdo con la metodología empleada por la DAF.

**Cuadro 7.3 Disponibilidades Netas**

Miles de Millones de Pesos y % PIB

|               | 2015                               |              | 2016                               |              |
|---------------|------------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|
|               | Disponibilidades menos<br>reservas | %PIB         | Disponibilidades menos<br>reservas | %PIB         |
| Gobernaciones | 4.835                              | 0,60%        | 3.615                              | 0,43%        |
| Alcaldías     |                                    |              |                                    |              |
| Capitales     | 3.871                              | 0,48%        | 2.310                              | 0,27%        |
| <b>Total</b>  | <b>8.705</b>                       | <b>1,09%</b> | <b>5.924</b>                       | <b>0,70%</b> |

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

Sin embargo, el monto de las disponibilidades netas se redujo alrededor de la tercera parte frente al mismo periodo de 2015; lo cual confirma que en 2015, cuando se expandió la inversión, los gobiernos territoriales usaron este tipo de recursos como una fuente importante de financiación.

El superávit fiscal acumulado al terminar 2016 se alcanzó en un escenario caracterizado por la contracción del gasto y la desaceleración del ritmo de crecimiento de los ingresos. En términos nominales, los ingresos totales de gobernaciones y alcaldías capitales crecieron 8% y sus gastos totales retrocedieron 2% (Cuadro 7.4).

El ahorro corriente aumentó pese a la desaceleración del ritmo de crecimiento del recaudo propio, que alcanzó a ser contrarrestado, en gran medida, por el crecimiento estable de las transferencias nacionales por SGP. Adicionalmente, el déficit de capital disminuyó, como consecuencia de una contracción de los gastos de inversión

En línea con una menor presión de gastos en formación de capital, el endeudamiento neto fue negativo: los desembolsos de crédito resultaron inferiores a las amortizaciones de deuda pública en \$250 mil millones.

El incremento de las transferencias por SGP respaldó el aumento de la inversión social sin generar faltantes fiscales, en armonía con los fundamentos de las leyes 715/01 y 1176/07. El aumento de los gastos de funcionamiento fue superior al crecimiento de los ingresos de recaudo propio.

El pago de los intereses de la deuda pública subió 24% y los gastos de funcionamiento crecieron 12%, pese a ello el ahorro corriente aumentó 6% en términos nominales. Lo anterior explicado por el crecimiento estable de las transferencias nacionales y su alta participación en los ingresos corrientes territoriales.

**Cuadro 7.4 Estimación Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales 2015-2016**

Millones de Pesos

| Concepto                                 | 2015               | 2016               | Variación Nominal 2016/2015 |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|
| <b>INGRESOS</b>                          | <b>51.181.055</b>  | <b>55.248.655</b>  | <b>8%</b>                   |
| <b>INGRESOS CORRIENTES</b>               | <b>45.697.250</b>  | <b>49.079.979</b>  | <b>7%</b>                   |
| Tributarios                              | 19.578.806         | 21.020.782         | 7,4%                        |
| No tributarios                           | 3.070.333          | 3.558.078          | 16%                         |
| Transferencias                           | 23.048.111         | 24.501.119         | 6%                          |
| <b>GASTOS</b>                            | <b>55.602.832</b>  | <b>54.322.788</b>  | <b>-2%</b>                  |
| <b>GASTOS CORRIENTES</b>                 | <b>9.570.923</b>   | <b>10.777.127</b>  | <b>13%</b>                  |
| Funcionamiento                           | 9.094.763          | 10.184.888         | 12%                         |
| Intereses y comisiones                   | 476.161            | 592.240            | 24%                         |
| <b>DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE</b>        | <b>36.126.326</b>  | <b>38.302.851</b>  | <b>6%</b>                   |
| <b>INGRESOS DE CAPITAL</b>               | <b>5.483.805</b>   | <b>6.168.676</b>   | <b>12%</b>                  |
| Regalías esquema anterior                | 356.699            | 209.472            | -41%                        |
| Otros                                    | 5.127.107          | 5.959.205          | 16%                         |
| <b>GASTOS DE CAPITAL</b>                 | <b>46.031.909</b>  | <b>43.545.660</b>  | <b>-5%</b>                  |
| Inversión                                | 46.031.909         | 43.545.660         | -5%                         |
| Otros Gastos de Capital                  | 0                  | 0                  | Ne                          |
| <b>DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL</b>       | <b>-40.548.104</b> | <b>-37.376.984</b> | <b>-8%</b>                  |
| <b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR</b> | <b>-4.421.777</b>  | <b>925.867</b>     | <b>-121%</b>                |
| <b>ENDEUDAMIENTO NETO</b>                | <b>427.001</b>     | <b>-250.366</b>    | <b>-159%</b>                |
| Desembolsos                              | 1.456.838          | 687.759            | -53%                        |
| Amortizaciones                           | 1.029.837          | 938.125            | -9%                         |
| <b>VENTA DE ACTIVOS</b>                  | <b>87.028</b>      | <b>5.509</b>       | <b>-94%</b>                 |

Fuente: Estimaciones DAF con cifras FUT y Secretarías de Hacienda

El recaudo tributario aumentó en términos reales, al crecer por encima de la inflación anual (5,75%), pero perdió dinamismo respecto a 2015 debido esencialmente al menor ritmo de crecimiento del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio (ICA), que no fue compensado por la recuperación registrada de los impuestos departamentales al consumo.

La desaceleración del recaudo obedeció esencialmente al menor ritmo de crecimiento del predial e ICA, que no fue compensada por la recuperación de los impuestos departamentales al consumo, dado que los impuestos municipales siguen siendo los más representativos en el agregado territorial.

El comportamiento del impuesto predial e ICA es atribuible al retroceso de los recaudos provenientes de la recuperación de cartera<sup>51</sup> y a la desaceleración de la actividad económica nacional, el PIB nacional creció 2% en 2016 su menor incremento desde 2009 (1,7%).

En las gobernaciones los ingresos tributarios crecieron 10% en términos nominales frente a 2015. Solamente se contrajo el recaudo de estampillas, siendo destacada la recuperación de los impuestos al consumo liderados por licores. Los ingresos tributarios municipales también

<sup>51</sup> En 2015 el recaudo por recuperación de cartera repuntó gracias a la aplicación de las facultades contenidas en la ley 1739/14, que permitieron a los mandatarios locales reducir a los contribuyentes morosos el pago de intereses moratorios y sanciones. Efecto que no se repetirá en 2016.

aumentaron en términos reales, al crecer 7% en términos nominales. Los tributos de mayor crecimiento fueron sobretasa a la gasolina e ICA (Cuadro 7.5).

### Cuadro 7.5 Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Millones de pesos

| Gobernaciones (\$M)  |           |           |                             | Alcaldías (\$M)         |            |            |                             |
|----------------------|-----------|-----------|-----------------------------|-------------------------|------------|------------|-----------------------------|
|                      | 2015      | 2016      | Variación Nominal 2016/2015 |                         | 2015       | 2016       | Variación Nominal 2016/2015 |
| Ingresos Tributarios | 6.752.847 | 7.337.365 | 9%                          | Ingresos Tributarios    | 12.825.959 | 13.683.416 | 7%                          |
| Licores              | 976.476   | 1.212.086 | 24%                         | Predial unificado       | 4.164.732  | 4.447.997  | 6,8%                        |
| Cerveza              | 1.918.295 | 2.118.931 | 10%                         | Industria y Comercio    | 5.144.133  | 5.524.960  | 7,4%                        |
| Cigarrillos          | 433.693   | 484.249   | 12%                         | Estampillas             | 336.071    | 321.924    | -4%                         |
| Registro             | 970.931   | 1.048.102 | 8%                          | Sobretasa a la Gasolina | 820.804    | 926.804    | 13%                         |
| Vehículos            | 529.665   | 602.936   | 14%                         | Otros                   | 2.360.218  | 2.461.731  | 4%                          |
| Estampillas          | 1.167.596 | 1.092.813 | -6%                         |                         |            |            |                             |
| Otros                | 756.190   | 778.248   | 2,9%                        |                         |            |            |                             |

(1) No incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá

(2) Incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá

Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT.

El pago de intereses fue el gasto corriente más dinámico, comportamiento atribuible al incremento del saldo de la deuda pública ocurrido en 2015, y al aumento gradual de la DTF, tasa de interés interna de referencia para la mayor parte del portafolio de la deuda territorial<sup>52</sup>. El peso colombiano se apreció respecto al dólar americano, lo cual atenuó dicha tendencia al alza<sup>53</sup>. No obstante, el pago de intereses de la deuda pública continuó siendo una erogación de baja representatividad en el gasto total, debido al moderado nivel de endeudamiento existente.

La reducción de la inversión y el aumento de los ingresos de capital favorecieron la generación de superávit fiscal. En 2016 la inversión territorial (social y formación de capital fijo) disminuyó 5% frente a 2015 y los ingresos de capital crecieron 12% jalonados principalmente por el desahorro del FONPET y los rendimientos financieros.

La principal causa de la desaceleración del gasto fue el ciclo político presupuestal, por ser 2016 el primer año del periodo de gobierno 2016-2019, las nuevas administraciones deben dedicar buena parte del mismo a organizar sus propios planes de desarrollo y a ejecutar lo restante de las salientes. El monto de los compromisos de gasto realizados no se traduce en una cifra similar de pagos, al quedar pendiente la entrega de una parte de los bienes y servicios contratados; esto

<sup>52</sup> La DTF pasó de 5.2% al terminar 2015 a 6.9% al culminar 2016.

<sup>53</sup> En 2016 el peso colombiano se revaluó 4.7% frente al dólar americano: la TRM cerró 2016 a \$3.000 y en 2015 había culminado el año en \$3.149 por dólar. Las entidades territoriales más beneficiadas con la apreciación del peso fueron las alcaldías de Medellín y Bogotá y las gobernaciones de Antioquia y Guajira, que concentran la mayor parte de la deuda externa contratada en dólares por las administraciones centrales territoriales.

es consistentes con el aumento de los activos financieros territoriales depositados en el sistema financiero nacional al culminar el año<sup>54</sup>.

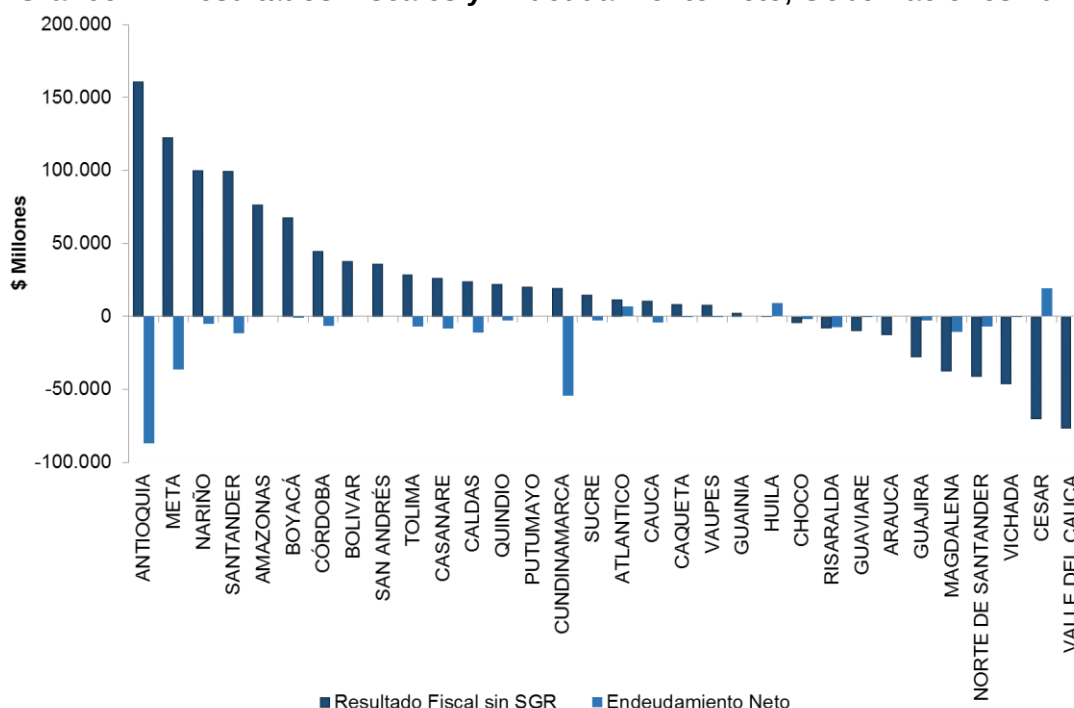
Los ingresos territoriales provenientes de regalías del esquema anterior al SGR se redujeron de manera consistente con el marchitamiento del Fondo Nacional de Regalías, ordenado por la ley 1530/12, sin generar un impacto representativo sobre el déficit de capital esto dada la baja representatividad de estos recursos en los ingresos totales.

En resumen, los resultados fiscales 2016 sugieren que, pese a la desaceleración económica y al aumento de las tasas internas de interés, las finanzas territoriales se conservan estables. La disminución cíclica de la inversión en infraestructura favoreció la disminución del déficit de capital. Además, el recaudo propio perdió dinamismo y repuntó el gasto corriente, pero el ahorro corriente aumentó gracias al crecimiento estable de las transferencias por SGP.

Por niveles de gobierno, en 2016 las gobernaciones contabilizaron un superávit fiscal (sin SGR) de \$610 mil millones (0,07% del PIB), en contraste con un déficit de \$2,4 billones (0,3% del PIB) observado en 2015. En línea con este resultado, el endeudamiento neto resultó negativo, de manera que se redujo el saldo de la deuda pública en \$235 mil millones.

Un total de veintidós entidades contabilizaron superávit y diez registraron déficit. Las gobernaciones con los superávits más altos fueron: Antioquia, Meta y Nariño, y las de mayor déficit, Valle del Cauca, César y Vichada (Gráfico 7.2).

**Gráfico 7.2 Resultados Fiscales y Endeudamiento Neto, Gobernaciones 2016**

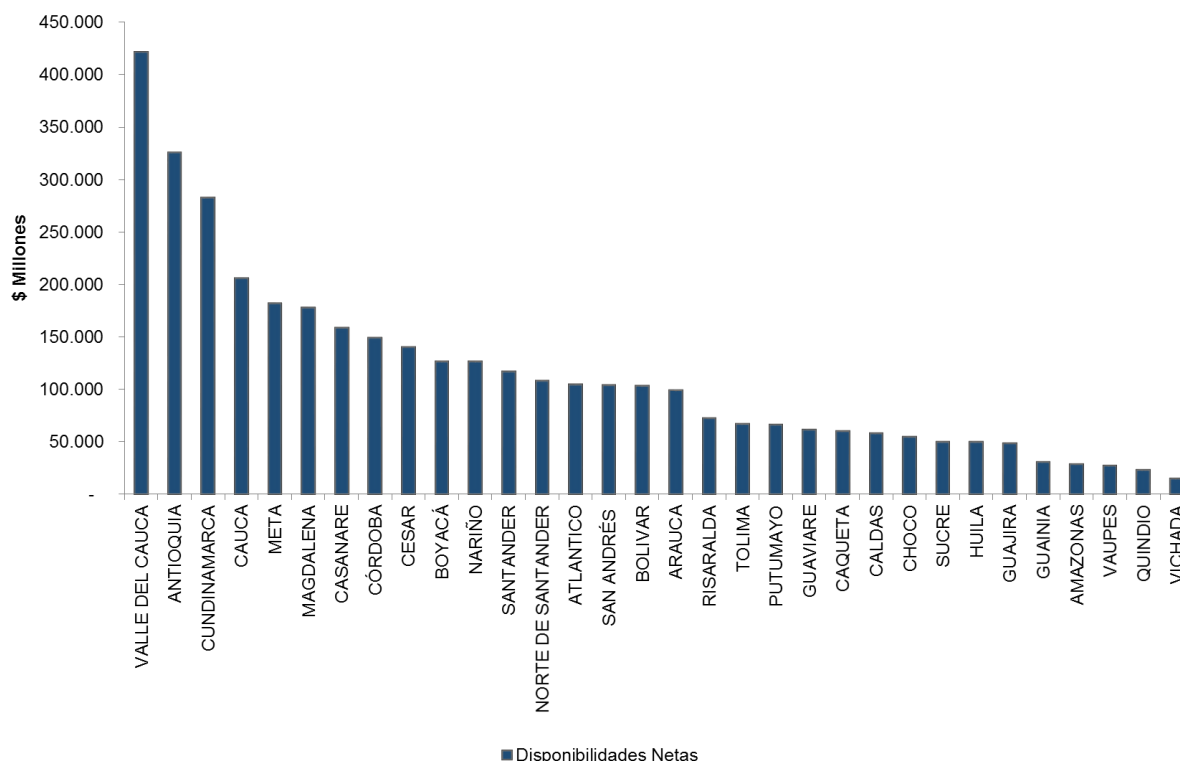


Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT.

<sup>54</sup> De acuerdo con el Banco de la República, los activos financieros del sector regionales y locales, netos de endeudamiento, aumentaron en una cifra equivalente a 0.3% del PIB en 2016 respecto a 2015.

Cabe destacar que en 2016 las gobernaciones contaron con disponibilidades de vigencias anteriores<sup>55</sup> por \$3,6 billones (0,4% del PIB), monto 25% inferior al registrado en 2015, pero que continuó siendo una fuente representativa de financiamiento. Las gobernaciones con los mayores recursos de este tipo fueron Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca (Gráfico 7.3).

**Gráfico 7.3 Disponibilidades Netas Gobernaciones 2016**



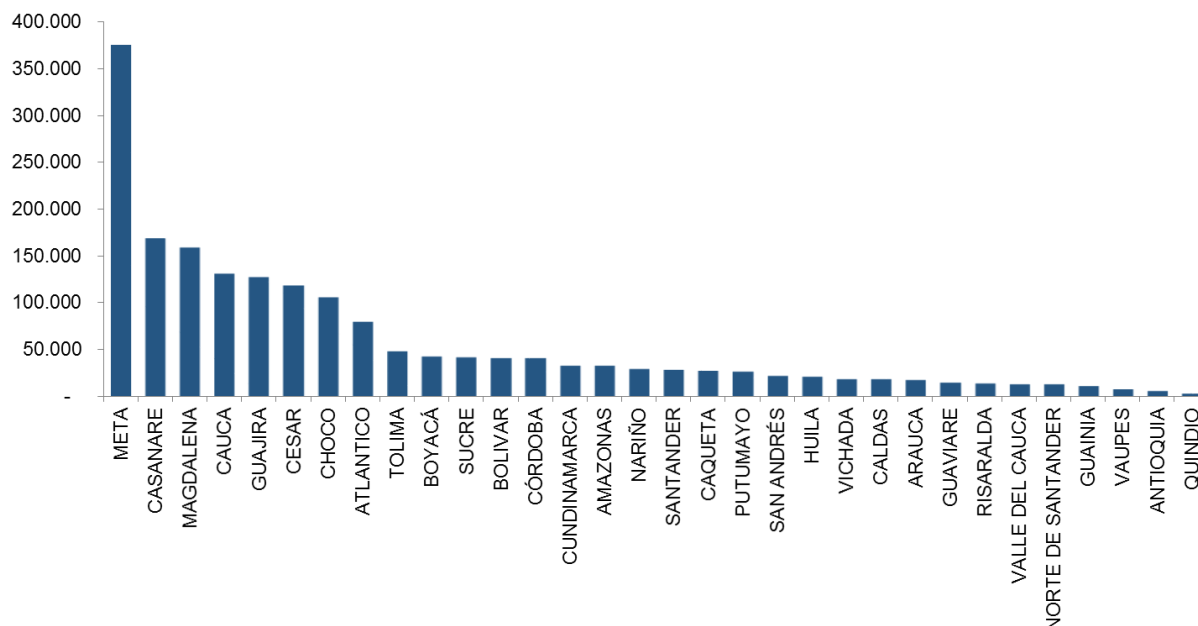
Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT

Adicionalmente, al culminar 2016 las gobernaciones contaban con recursos del SGR (bienio 2015-2016) equivalentes a 0,2% del PIB pendientes de comprometer. Se trata de apropiaciones presupuestales incorporadas en los presupuestos departamentales para realizar proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD que no quedaron comprometidas al finalizar 2016. Las gobernaciones con mayores montos de estas partidas son: Meta, Casanare y Magdalena.

<sup>55</sup> Estos dineros provienen principalmente de superávit fiscal y cancelación de reservas presupuestales.

**Gráfico 7.4 Estimación Balance Presupuestal del SGR Bienio 2015 - 2016 Gobernaciones, Diciembre 31 de 2016**

Millones de Pesos

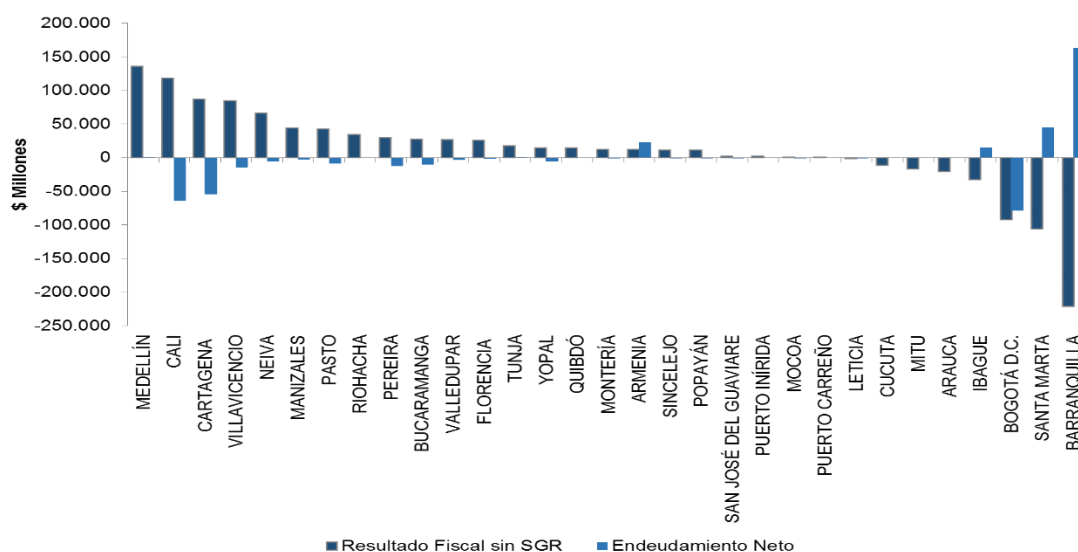


Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT

En 2016 las alcaldías capitales contabilizaron un superávit (sin SGR) de \$310 mil millones (0,04% del PIB), frente a un déficit de \$1,9 billones (0,25% del PIB) registrado en 2015. De manera consistente, el endeudamiento neto resultó negativo dado que las amortizaciones de deuda superaron los desembolsos en \$15 mil millones. Las entidades que aportaron positivamente al declive del endeudamiento neto fueron Bogotá<sup>56</sup> y Cali, que compensaron el aumento de la deuda evidenciado en Barranquilla.

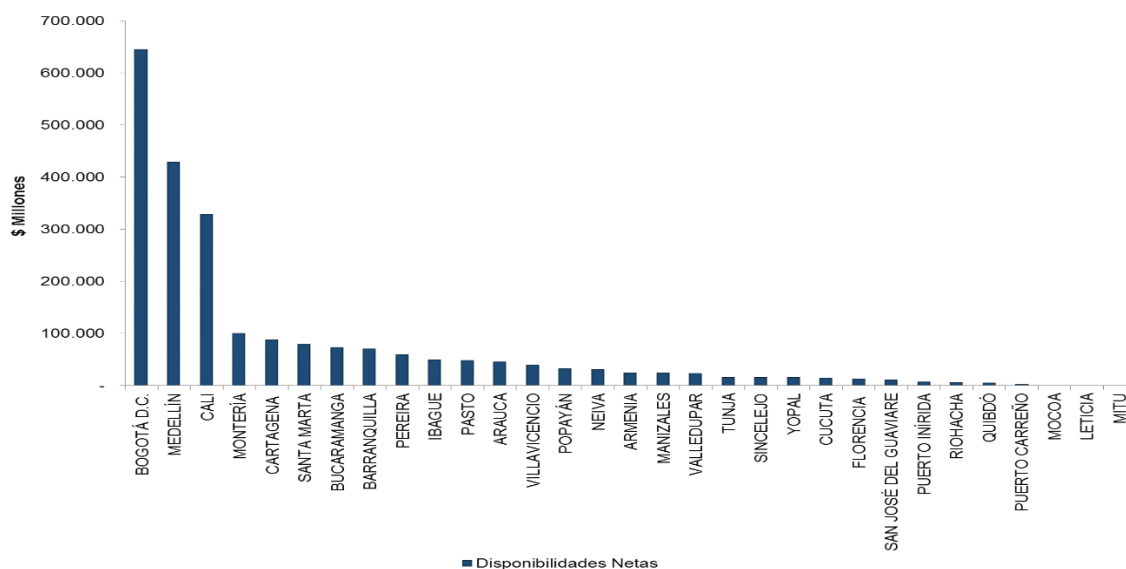
Veintitrés municipios obtuvieron superávit y siete déficit. Medellín, Cali y Cartagena exhibieron los mayores superávits, mientras que Barranquilla, Santa Marta y Bogotá los déficits más altos (Gráfico 7.5).

<sup>56</sup> El déficit de Bogotá no demandó financiamiento crediticio neto en 2016: una parte importante de éste fue apalancado con disponibilidades de ingresos de años anteriores.

**Gráfico 7.5 Resultados Fiscales y Endeudamiento Neto, Alcaldías Capitales 2016**

Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT.

Al igual que las gobernaciones, las ciudades capitales contaron en 2016 con un monto importante de recursos por disponibilidades de vigencias anteriores para financiar su gasto. Estos recursos ascendieron a \$2,3 billones (0,27% del PIB), pese a que se redujeron 40% con respecto a 2015. Las alcaldías con mayor monto de disponibilidades de este tipo fueron las de Bogotá, Medellín y Cali (Gráfica 7.6).

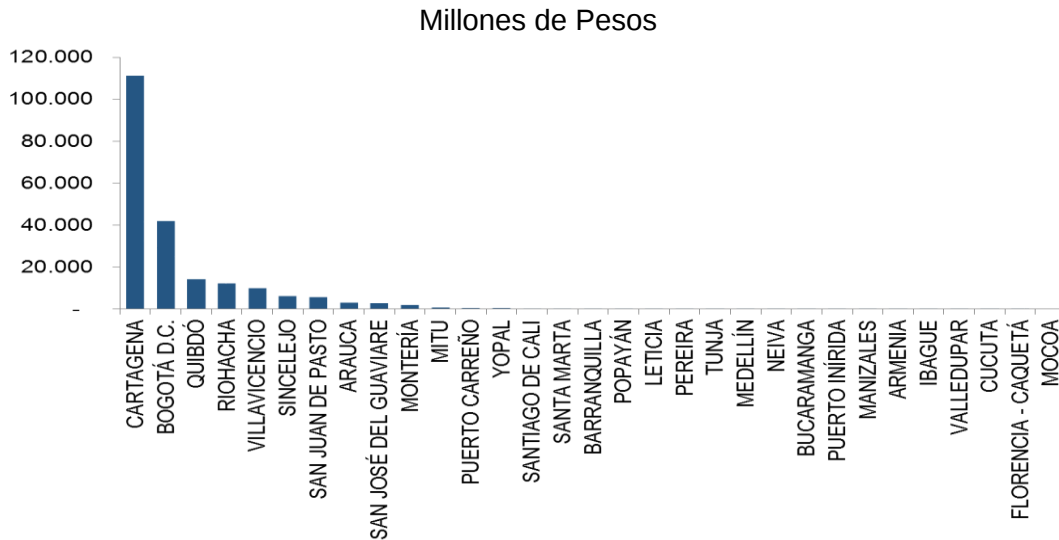
**Gráfico 7.6 Disponibilidades Netas Alcaldías Capitales 2016**

Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT

Adicionalmente, al culminar 2016 las alcaldías capitales contaban con recursos del SGR (bienio 2015-2016) equivalentes a \$212 mil millones, pendientes por comprometer. Se trata de

asignaciones presupuestales que quedaron pendientes de ser comprometidos al finalizar 2016 en proyectos de inversión previamente autorizados por los OCAD, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14. Las alcaldías con mayores montos de estas partidas son las de Cartagena, Bogotá y Quibdó (Gráfica 7.7).

**Gráfico 7.7 Estimación Balance Presupuestal del SGR Bienio 2015 – 2016 Alcaldías  
Capitales Diciembre 31 de 2016**



Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT

### 7.2.3 Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial

Durante el segundo semestre del año 2016, las acciones de fortalecimiento institucional se concentraron en apoyar el trámite de la reforma del impuesto al Consumo de Licores así como en la preparación del articulado correspondiente a los impuestos territoriales incluido en la reforma tributaria estructural. Ambos proyectos de ley fueron aprobados por el Congreso al finalizar 2016.

Como resultado de este trabajo se emitió la Ley 1816 de 2016, norma que fija un marco jurídico claro para el ejercicio del monopolio rentístico de los licores destilados y modifica la estructura de la participación y del impuesto al Consumo de Licores, garantiza la existencia de estándares internacionales de transparencia para el funcionamiento de este mercado, y hace posible un mayor recaudo tributario en beneficio de los gobiernos departamentales<sup>57</sup>.

La DAF también participó activamente en las modificaciones al régimen tributario territorial hechas a través de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*<sup>58</sup>

<sup>57</sup> La Ley combina tarifas específicas y ad-valorem, y nuevos mecanismos para controlar tanto la adulteración como el contrabando de este tipo de bebidas alcohólicas. En el capítulo 1 de estas Memorias se presenta un resumen detallado de la ley de licores aprobada en diciembre de 2016

<sup>58</sup> En el capítulo 1 de estas Memorias se presenta un resumen detallado de la reforma tributaria en todos sus componentes.

En el nivel municipal las reformas se concentraron en los impuestos de Industria y Comercio (ICA) y Alumbrado Público. En relación con ICA, las principales modificaciones introducidas fueron:

- Armonización de la base gravable para todos los municipios en los términos de la base gravable fijada para Bogotá, buscando minimizar los litigios entre las entidades territoriales y los contribuyentes
- Definición de reglas de territorialidad para las actividades comerciales y de servicios, con lo cual será más sencillo para los contribuyentes identificar el lugar donde deben cumplir con sus obligaciones tributarias y gracias a lo cual será posible mejorar tanto la eficiencia del recaudo como su distribución entre municipios
- Definición de la actividad inherente a servicios, con lo cual se crea un sistema simplificado y preferente para los pequeños contribuyentes, y la institución de un formulario único nacional que permitirá unificar los sistemas de facturación y declaración de este gravamen.

Se reguló el impuesto de Alumbrado Público. Este tributo fue creado por la ley 97 de 1913, y mediante la ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) había sido sustituido por una contribución especial de destinación específica que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-272 de 2016.

La reforma se centró en enmendar vacíos jurídicos respecto a sus elementos esenciales, situación que estaba ocasionando una alta dispersión tanto de las bases gravables como de las tarifas, en detrimento de la eficiente prestación del servicio de los recaudos municipales y de los derechos de los contribuyentes. Así, se precisaron las competencias de los Concejos municipales y distritales en la determinación de los elementos del tributo (hecho generador, sujetos pasivos, base gravable y tarifas)<sup>59</sup>.

En cuanto a los departamentos, los artículos 347 y 348 de la ley 1819/16 modificaron las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, ampliando las posibilidades de recaudo para financiar el aseguramiento en salud. Las nuevas tarifas mantienen dos componentes, uno específico y otro ad-valorem. El componente específico aumentará gradualmente con el fin de equipararlas a los estándares internacionales, al pasar de \$700 por cada cajetilla de veinte unidades en 2016, antes de la reforma, a \$1.400 en 2017 y a \$2.100 en 2018. A partir de 2019 este precio subirá en función de la inflación aumentada en cuatro puntos porcentuales, de acuerdo con certificación emitida por el DANE. El componente tarifario ad-valorem, antes denominado sobretasa, *“será equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE como grandes almacenes e hipermercados minoristas”*.<sup>60</sup>

Adicionalmente, la ley 1819 de 2016 facilitará a los departamentos los procesos de facturación del impuesto sobre Vehículos Automotores, a partir de la entrega oportuna y gratuita de la

<sup>59</sup> En este sentido las facultades de los municipios para determinar los elementos constitutivos de este gravamen quedaron sujetas a una reglamentación técnica que deberá ser expedida por el gobierno nacional al finalizar el primer semestre de 2017. De forma alternativa, la norma permite a los municipios que no instituyan este tributo, financiar la prestación de este servicio a través de una sobretasa sobre el impuesto predial. Ver artículo 349 de la ley 1819 de 2016.

<sup>60</sup> Artículo 348 de la ley 1819 de 2016

información del RUNT. Además, permitirá el pago de todo tipo de impuestos territoriales a través de medios electrónicos y convenios de recaudo bancario en todo el país. Esto con el fin de ofrecer a los contribuyentes alternativas ágiles para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en cualquier municipio del territorio nacional. También, la aplicación de ley 1819 de 2016 otorga a los mandatarios territoriales facultades especiales para adoptar procedimientos que incentiven el pago de impuestos por parte de los contribuyentes que se encuentren en mora<sup>61</sup>.

En el primer semestre de 2017 se ha trabajado en la estructuración de decretos reglamentarios, instructivos, guías y jornadas de sensibilización y divulgación de las nuevas normas labores encaminadas a la implementación de las modificaciones tributarias en los Acuerdos y Ordenanzas, de tal forma que se cumplan los objetivos legislativos antes mencionados.

De igual manera, se ha participado en la estructuración de los proyectos normativos destinados a implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en relación con el desarrollo de las regiones y las competencias territoriales. En este ejercicio se hicieron comentarios al proyecto de Decreto sobre Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural y a proyectos de Ley referidos a Catastro multipropósito; Pago por servicios ambientales; Zonas de reserva forestal; Cambio climático; Servicio público de adecuación de tierras; Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); Sistema Nacional de Parques Naturales; Ordenamiento social de la propiedad rural y Sistema de compra pública. Se trabaja en la estructuración del proyecto de ley sobre Impuesto Predial Rural, como iniciativa en el punto No. 1 del Acuerdo relativo a Reforma Rural Integral.

De manera permanente, la Dirección de Apoyo Fiscal continúa con sus acciones para el fortalecimiento de la gestión de ingresos, la correcta aplicación de normas presupuestales, tributarias y financieras en las entidades territoriales. El Cuadro 7.6 presenta un resumen de las acciones realizadas con este objetivo.

**Cuadro 7.6 Acciones de Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial Adelantadas por el MHCP**

| ACTIVIDAD                                                                                     | JULIO - DICIEMBRE<br>2016 | ENERO - JUNIO<br>2017 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Comentarios a Proyectos de ley y decretos                                                     | 90                        | 11                    |
| Jornadas de Capacitación (Entidades asistentes)                                               | 311                       | 67                    |
| Revista de Doctrina Tributaria y Financiera Territorial (Número de revistas)                  | 1                         | 1                     |
| Observaciones a Estatutos Tributarios y de Presupuesto territoriales (Número de estatutos)    | 9                         | 3                     |
| Boletín de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales (Número de boletines) | 2                         | 2                     |
| Visitas de apoyo y asistencia técnica                                                         | 19                        | 16                    |

Fuente: DAF

<sup>61</sup> El artículo 356 de la ley 1819/16 crea condiciones especiales de pago para que los gobiernos territoriales recauden ingresos de recaudo propio, mediante la posibilidad de reducir sanciones de obligaciones que se encuentren en mora, causadas en 2014 y años anteriores

### 7.2.4 Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

A junio de 2017, 39 ET se encontraban ejecutando programas de saneamiento fiscal con el apoyo y asistencia técnica del MHCP, cuatro más en comparación con el mismo mes de 2016. Esto indica que la desaceleración económica y el incremento de las tasas internas de interés no suscitaron problemas sistémicos de solvencia fiscal territorial.

En otras palabras, el ajuste realizado por la economía colombiana tras el descenso de los precios de las materias primas a mediados de 2014 no ocasionó el deterioro de las finanzas territoriales, los casos de insolvencia fiscal registrados durante el último año han sido eventos aislados. En 2012 5% de la totalidad de los gobiernos territoriales del país estaba en programas de ajuste fiscal y este número bajó a 3% en 2016<sup>62</sup>; los cuales, en su mayoría, están suscritos al amparo de la ley de insolvencia fiscal territorial (550/99).

En este sentido es preciso destacar que las medidas de ajuste fiscal territorial son fijadas de manera autónoma por las ET. Por tanto, el éxito de estas medidas correctivas depende en esencia de las autoridades territoriales. El propósito central de este tipo de programas es forjar condiciones para que cada entidad pueda expandir la inversión pública de forma sostenible.

El marco legal de responsabilidad fiscal vigente en el país permite a las ET recuperar el equilibrio de sus finanzas mediante acuerdos especiales de pago con sus acreedores. La alternativa de acogerse a la ley de insolvencia (550 de 1999) facilita a las ET que presentan graves problemas de cuentas atrasadas y de embargos judiciales recurrentes, fijar con sus acreedores un cronograma ordenado para el pago de sus pasivos.

En ese sentido, la ley 550 es una herramienta de responsabilidad fiscal que respeta plenamente la autonomía territorial. La principal ventaja de este mecanismo es ayudar a los mandatarios territoriales a recuperar la ordenación del gasto en sus jurisdicciones, cuando, en la práctica, esta potestad se ha perdido por cuenta de los embargos judiciales.

Las ET que a junio de 2017 estaban en procesos de reestructuración de pasivos bajo el marco de la ley 550, en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes) son siete departamentos (Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño, Sucre, Valle), cinco municipios capitales (Barranquilla, Quibdó, Montería, Sincelejo y Valledupar), y 26 municipios no capitales<sup>63</sup>. Entre tanto, solamente el municipio de Cali adelanta un programa de saneamiento fiscal en el marco de la ley 617 de 2000<sup>64</sup>.

En el último año cuatro entidades iniciaron un proceso de reestructuración de pasivos al amparo de la ley 550; pero ninguna terminó acuerdos de este tipo<sup>65</sup>. Desde la entrada en vigencia de la

<sup>62</sup> El cálculo se realizó para un total de 1154, de los cuales 32 son departamentos.

<sup>63</sup> Armero, Ayapel, Barbacoas, Buenos Aires, Canalete, Cerete, Ciénaga de Oro, Cisneros, El Molino, Guapi, Herveo, Honda, Líbano, Maceo, Magangué, Puerto Libertador, Sabanalarga, San Andrés de Sotavento, San Juan de Urabá, San Pelayo, Sincé, Silvia, Soledad, Támesis, Toledo, Tumaco.

<sup>64</sup> En los últimos 10 años se han atendido 146 ET en programas de saneamiento fiscal que incluían 19 departamentos y 127 municipios.

<sup>65</sup> Los municipios de Barbacoas Nariño, Cisneros, Quibdó y Silvia Cauca iniciaron procesos de este tipo entre junio de 2016 y junio de 2017.

ley 550, 112 ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos, y 63 los terminaron con éxito.

Desde la entrada en vigencia de la ley 550/99, y con corte a 31 de diciembre de 2016, en el marco de este tipo de acuerdos los gobiernos territoriales han reestructurado pasivos por \$7.4 billones, de los cuales han pagado \$5.5 billones; de tal modo que resta por pagar 26.2% de las acreencias reestructuradas (\$1.9 billones)<sup>66</sup>.

### **7.2.5 Mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones: la estrategia del decreto ley 028 de 2008**

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

Utilizar eficientemente los recursos del SGP es indispensable para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional, especialmente en las áreas de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. En cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008, entre junio de 2016 y junio de 2017, el MHCP se dedicó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de los recursos que reciben como transferencia del Gobierno Nacional por SGP.

La estrategia definida en el Decreto Ley 028 de 2008, reglamentario del Acto Legislativo 04 de 2007, se fundamenta en identificar, prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan poner en peligro el uso adecuado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las ET donde la ciudadanía y el Gobierno Nacional identifican este tipo de riesgos. Si en estas visitas se detectan problemas que requieren atención inmediata, se adoptan planes de desempeño, para asegurar que un motor de la inversión territorial como el SGP funcione mejor. Si pasado un tiempo prudencial mediante este tipo de planes no se superan los inconvenientes detectados, se hace necesario poner en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar a que el Gobierno Nacional reemplace, de forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo del SGP.

Con este fundamento, entre el 1 de junio de 2016 y el 30 de abril de 2017 se adoptaron 95 medidas de control. De éstas, 30 fueron preventivas y 65 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) seis fueron implementadas en el sector Educación, cuatro en Salud, siete en Propósito General y Asignaciones Especiales y 13 en Agua Potable y Saneamiento Básico.

De las 65 medidas correctivas, 44 correspondieron a suspensiones de giro y 21 a asunciones temporales de la competencia. De las suspensiones de giro, 27 fueron impuestas en el sector Educación, una en Salud, 8 en Propósito General y Asignaciones Especiales y 8 en Agua Potable y Saneamiento Básico. De las asunciones temporales de la competencia, 4 fueron adoptadas en el sector Educación, una en Salud, 15 en Propósito General y Asignaciones Especiales y una en

<sup>66</sup> Datos preliminares sujetos a revisión.

Agua Potable y Saneamiento Básico. También se debió extender el plazo de 10 planes de desempeño, cuatro en el sector Educación y seis en Propósito General y Asignaciones Especiales.

Durante el mismo periodo se levantaron 47 medidas: 9 planes de desempeño y 38 suspensiones de giro. De los planes de desempeño, uno se levantó en Educación, uno en Salud, dos en Propósito General y Asignaciones Especiales y cinco en Agua Potable y Saneamiento Básico. De las suspensiones de giro, se levantaron 19 en Educación, una en Salud, dos en Propósito General y Asignaciones Especiales y dieciséis en Agua Potable y Saneamiento Básico.

Así, en total durante el periodo, se adoptaron 105 medidas de control sectorial incluyendo las extensiones de plan de desempeño.

Por sectores, los principales problemas identificados y los logros alcanzados se resumen a continuación.

#### **7.2.5.1 Sector Salud**

Las medidas preventivas y correctivas de suspensión de giros se focalizaron prioritariamente en los siguientes aspectos: optimizar los procedimientos financieros, jurídicos y sectoriales, de manera que la programación y ejecución de recursos atienda las destinaciones específicas establecidas para cada componente y se controle el impacto de acciones judiciales interpuestas en contra de las administraciones territoriales; cumplir con la financiación del aseguramiento de la población no afiliada, promoviendo el cumplimiento de la política de universalización; fortalecer y hacer sostenible financieramente la red pública de prestadores de salud a través de su seguimiento y control; buscar la efectividad y eficiencia de las competencias sectoriales mediante procesos de contratación oportunos y pertinentes.

De forma complementaria, se adelantaron acciones dirigidas a determinar las deudas por concepto de la prestación de los servicios de salud, mejorar la auditoría de cuentas médicas y fortalecer la articulación entre las Secretarías de Salud, de Hacienda y las Oficinas Jurídicas. Estas actuaciones que han permitido que las obligaciones pendientes se identifiquen y se generen acciones y/o pagos respectivos.

Por otra parte, con el fin de permitir a las administraciones territoriales contar con una estrategia de ejecución integral y equilibrada de los recursos asignados al sector, durante el cuatrienio 2016-2019 se continuó adelantando un programa de conceptualización de los Planes Financieros del Sector Salud de los Departamentos y Distritos, alcanzado cobertura del 70%. Esto en coordinación con el Ministerio de Salud.

Como resultado de estas acciones se logró identificar la existencia de fuentes de financiación ciertas para atender las deudas de prestación de servicios; verificar la consistencia de los reportes de pasivos corrientes e ingresos disponibles para cubrirlos; precisar el comportamiento histórico de las rentas y la coherencia en su proyección; identificar mejor las demandas de servicios de salud pública y armonizar esta información con el Plan Decenal de Salud Pública; hacer más realista la proyección de los gastos de funcionamiento de las Secretarías de Salud; mejorar la estimación y concurrencia de los recursos destinados por los gobiernos territoriales para la

financiación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado, y precisar las metas de cumplimiento en la cofinanciación del Régimen Subsidiado.

Igualmente, se adelantaron acciones coordinadas con la Contraloría General de la República y el Ministerio de Salud y Protección Social, que permitieron a la Dirección General de Apoyo Fiscal tomar decisiones para salvaguardar los recursos que son asignados a las entidades territoriales para la financiación de la prestación de servicios a la población pobre no asegurada y las atenciones no cubiertas en el Plan de beneficios del Régimen Subsidiado- NO Pos, y evitar su uso inadecuado, como es el caso del Departamento de Córdoba, entidad que asume una medida de Suspensión de Giros, y el Departamento de Sucre, cuya medida correctiva de Suspensión de Giros está próxima a implementarse.

Del mismo modo, el trabajo coordinado con el Ministerio de Salud y Protección Social permitió avanzar en la definición de lineamientos asociados al componente de Gestión de la Salud Pública, hecho que contribuyó a mitigar el riesgo en la destinación inadecuada de los recursos asignados para el cumplimiento de esta competencia, así como a mejorar la eficiencia en las acciones de seguimiento y control efectuadas desde el ámbito nacional y territorial.

De forma particular se destaca la puesta en marcha de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia en el Departamento de la Guajira, la cual se adoptó debido al incumplimiento de la medida preventiva por parte de la gobernación y en razón al trabajo conjunto que fue realizado con el Ministerio de Salud y Protección Social durante la vigencia 2016, que permitió establecer el riesgo inminente en el uso de los recursos que son asignados al sector en dicho territorio.

Los objetivos cardinales de la medida adoptada son: mejorar la gerencia del sector a través de una adecuada administración de los recursos del Fondo Local de Salud; consolidar una red de prestación de servicios viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social; fortalecer la defensa judicial tanto de la gobernación como de sus municipios, a fin de mitigar el impacto de las medidas cautelares sobre los recursos del sector; cumplir las metas tanto de cobertura de salud pública como de aseguramiento; hacer más transparentes y eficientes los procesos contractuales, e identificar y minimizar la deuda correspondiente a la prestación de los servicios del sector.

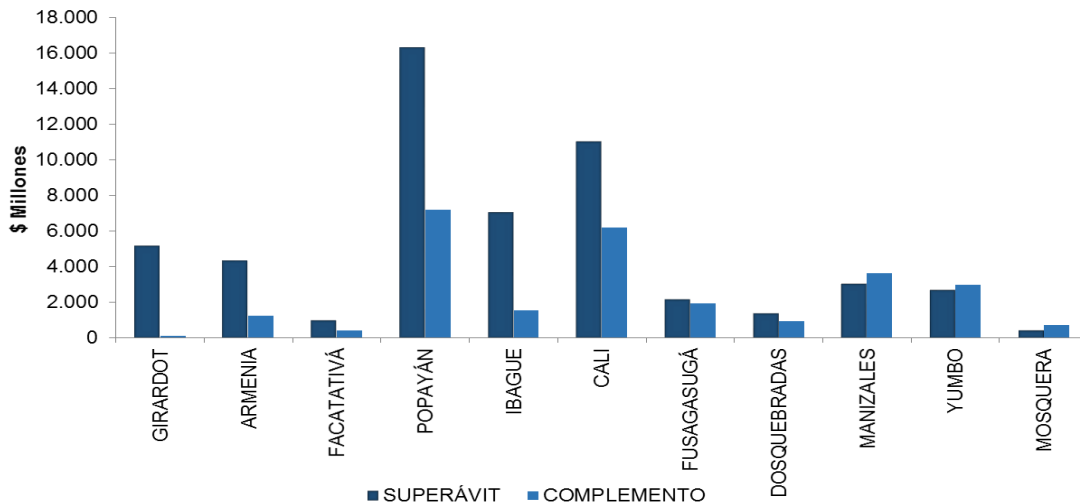
#### **7.2.5.2 Sector Educación**

El Ministerio de Educación Nacional cambió la metodología para distribuir y asignar los recursos para la prestación del servicio en cada entidad certificada a partir de la vigencia 2015, con el objeto de acercar los recursos asignados a los costos de la prestación del servicio, de tal forma que se logre reducir los saldos sin ejecutar.

Como resultado de este ajuste metodológico, el monto de recursos del sector sin ejecutar bajó de \$1 billón en 2014 a \$518 mil millones en 2015 y a \$ 489 mil millones en 2016. Sin embargo, persisten debilidades en el proceso de asignación del complemento de población atendida por parte del Ministerio de Educación Nacional; el cual se sitúa a las ET Certificadas con el fin de garantizar la completa financiación de sus plantas de personal docente.

En este sentido, en 2016 algunas entidades recibieron recursos por concepto de complemento y cerraron el año con partidas pendientes de ejecución en montos significativos; tal como se ilustra en el Gráfico 7.8.

**Gráfico 7.8 Recursos Complementarios del SGP Asignados para Educación**  
Millones de pesos



El superávit incluye exclusivamente los recursos de Prestación del Servicio.

Fuente: Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal – Información reportada en el Formulario Único Territorial – FUT a diciembre 31 de 2016 y Documentos de distribución del SGP de 2015.

Los recursos pendientes de ejecución al cierre de cada vigencia se han venido utilizando para financiar gastos corrientes del sector en las entidades territoriales, principalmente nómina de personal docente. Esto como resultado de los acuerdos suscritos entre el Ministerio de Educación Nacional y FECODE para la nivelación salarial del personal docente, y la implementación de la jornada única.

Sobre este tema conviene precisar que la norma vigente ordena destinar los recursos del SGP del sector que queden pendientes de ejecutar en cada vigencia de forma preferente al pago de deudas laborales, debido a que orientar estos dineros para cubrir gasto corriente genera presiones adicionales sobre el Presupuesto General de la Nación.

Con el propósito de reducir este tipo de presiones fiscales sobre la Nación, la DAF ha realizado esfuerzos coordinados con el Ministerio de Educación Nacional, dirigidos a unificar criterios frente a la financiación de cada tipo de deuda laboral, elevando incluso las instrucciones al nivel de directivas ministeriales.

No obstante lo anterior, persiste la problemática de asignación ineficiente de recursos del SGP del sector. Una muestra de los retos estatales en relación con el uso eficiente de los recursos del sector es que en 2016 el SGP distribuyó a las ET \$16,9 billones para la prestación del servicio, de los cuales \$15,7 billones se destinaron a pagos del personal vinculado a las plantas de personal; pese a que dicha planta, conformada por 289.200 docentes, atendió 94% de la

población estudiantil que está en capacidad de atender, las entidades territoriales contrataron adicionalmente la prestación de este servicio, con terceros, por un valor de \$1,1 billones.

Con el fin de reducir este tipo de ineficiencias, la Dirección General de Apoyo Fiscal trabajó en este periodo en la estructuración de algunas propuestas, en el marco de la legislación vigente.

### **7.2.5.3 Sector de Propósito General y Asignaciones Especiales**

Se apoyó a las ET en temas relacionados con el manejo presupuestal, contable y de tesorería del sector. Los principales objetivos de esta gestión fueron mejorar los procesos de gestión en las áreas en las que las ET han evidenciado debilidades: incorporación de los recursos del SGP en los presupuestos locales; suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; programación y seguimiento a los proyectos de inversión y el fortalecimiento de los Bancos de Proyectos municipales; evaluación de los Planes de Desarrollo municipales, la consecución de metas y la consecuente elaboración de planes de acción sectoriales para alcanzarlas; y, finalmente, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y oportunidad, en los sectores asociados al Propósito General, Atención Integral a la Primera Infancia, la Asignación a Municipios Ribereños, la Alimentación Escolar y la inversión en los Resguardos Indígenas.

Por otra parte, se avanzó en la tarea de asegurar la culminación de las obras destinadas a la Atención Integral a la Primera Infancia, financiadas con recursos del SGP por crecimiento excepcional de la economía. Se han adoptado las medidas pertinentes en los municipios con obras pendientes de concluir reportados en los documentos CONPES, con el objetivo de la culminación de estos proyectos de infraestructura.

Durante este año las labores de la DAF también se dirigieron a acompañar la implementación del Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014, expedido con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas, haciendo posible que los Resguardos y las Asociaciones de Resguardos que así lo soliciten y sean debidamente certificados, administren de forma directa los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas, ofreciendo la asistencia técnica requerida.

En relación con el mejoramiento de la gestión de tesorería se trabajó en la implementación de las Resoluciones 3841 y 4835 de 2015, dirigidas a regular el manejo de las cuentas bancarias maestras<sup>67</sup>. El objetivo de estas normas es fortalecer el monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP de Propósito General y las Asignaciones Especiales, en línea con la política estatal de reducción del efectivo circulante y de fomentar la bancarización de los agentes asociados a la ejecución de los recursos del SGP. Con unas contadas excepciones sobre las que se han adoptado medidas correctivas, se logró que las entidades territoriales y los resguardos indígenas certificados del país administren todos los recursos SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales que reciben en cuentas maestras.

<sup>67</sup> Estas Resoluciones se expidieron acorde con lo dispuesto en el artículo 140 de la ley 1753/15 y 18 del decreto 1953/2015; que establecen para las ET y los Resguardos Indígenas certificados la obligación de administrar los recursos del SGP en cuentas bancarias maestras.

#### **7.2.5.4 Sector Agua Potable y Saneamiento Básico**

En este periodo se suscribieron y/o ejecutaron planes de desempeño en las ciudades de Sincelejo, Florencia, Mitú, Yopal y Quibdó. Allí se logró mejorar la administración de los recursos del sector y empoderar a las administraciones territoriales en las labores de planeación presupuestal, principalmente en relación con la financiación de los subsidios y su optimización a través de la estratificación.

Se continuó el trabajo de verificación de las auditorías que los municipios deben realizar a las cuentas de cobro que por concepto de déficit de subsidios les presentan los Operadores. Estos subsidios deben ser pagados con cargo a los recursos de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de los Ingresos (FSRI), los cuales se apalancan primordialmente con SGP del sector.

Así las cosas, en la actualidad la mayoría de los planes de desempeño realizados por la DAF en este sector involucran la auditoría inherente a la asignación y pago de subsidios. El propósito de este apoyo se centra en conseguir que las administraciones locales desarrollen capacidades de gestión financiera para verificar que su inversión social en subsidios sea eficiente y se focalice con criterios redistributivos de equidad social, en el marco legal vigente.

De otro lado, se continuó con la suspensión de giros de los recursos del sector a los municipios que no cumplieron con las actividades fijadas en los planes de desempeño y/o que no entregan la información requerida para realizar las auditorías correspondientes, en el marco del seguimiento y control a los municipios incluidos en el monitoreo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Al inicio de la vigencia 2017 la DAF apoyó la Medida Correctiva de Asunción Temporal de la Competencia sectorial al Departamento de La Guajira; la cual se adoptó, en lo fundamental, debido a la ausencia de ejecución de los recursos depositados en la entidad fiduciaria encargada de manejar los recursos del Plan Departamental de Aguas. Igualmente, se realizaron procesos de seguimiento y control sobre los municipios de Barrancas y Manaure, los cuales se encuentran en proceso de ejecución de Planes de Desempeño.

Adicionalmente, se suministró apoyo técnico a los municipios que tienen suscritos Acuerdos de Reestructuración de Pasivos (Ley 550/90) y que en el marco de su ejecución han presentado dificultades con los pagos de subsidios del sector. Algunas de estas entidades, como es el caso de Tumaco y Sincelejo, suscribieron planes de desempeño dirigidos a superar este tipo de falencias. También recibieron apoyo técnico municipios como Magangué y Sincé, donde los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos fueron demandados por el no pago de subsidios del sector, y gracias a esta gestión, al cierre de este informe, dichos Acuerdos continúan vigentes y en ejecución.

#### **7.2.6 Apoyar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos departamentales y municipales**

Algunas Empresas Sociales del Estado (ESE) continúan asumiendo compromisos de gasto respaldados por la facturación reconocida y no por su recaudo efectivo; práctica que las expone a riesgos financieros que podrían comprometer su sostenibilidad fiscal y por esa vía la calidad y

oportunidad de los servicios prestados a la población. Con el fin de minimizar los riesgos financieros de la red de hospitales públicos del país, la DAF continuó liderando la aplicación de la estrategia de Saneamiento Fiscal y Financiero de estas empresas, en aplicación de lo dispuesto por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013.

En cuanto a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales de Estado (PSFF), el Ministerio de Salud y Protección Social, en aplicación de lo dispuesto por las leyes 1438/11 y 1608/13, y del Decreto Único Reglamentario de Sector Hacienda y Crédito Público, evaluó para la vigencia 2016 a 947 Empresas Sociales del Estado. De las ESE evaluadas, se categorizó a 272 en el año 2016 en riesgo alto y medio (incluye las Fundaciones sin ánimo de lucro del departamento de Antioquia).

De las 272 ESE categorizadas en riesgo medio o alto, sólo 55 hospitales debieron presentar en 2016 un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero. Ello debido a que la mayoría de los hospitales públicos restantes ya habían presentado dicho programa en años anteriores, surtiendo de este modo el proceso de evaluación por parte del MHCP, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 2.6.5.9 de Decreto Único Reglamentario de Sector Hacienda y Crédito Público.

De los 55 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero presentados por las Empresas Sociales del Estado, el MHCP le dio viabilidad a 25 y los 30 restantes no fueron viabilizados, por lo que, en cumplimiento del marco legal vigente, fueron trasladados a la Superintendencia Nacional de Salud.

De otro lado, se precisa que de los 25 hospitales que presentaron en el 2016 el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ajustado, incluidos en la Resolución 5597 de 2015, es decir, aquellos que pudieron presentar nuevamente un Programa de Saneamiento Fiscal Financiero, dado que la razón de la inviabilidad se debió a causas externas no asociadas a la actuación de las ESE, 14 fueron viabilizados, 1 no se evaluó por contemplar la Red de Prestadores Públicos de Salud, su fusión o liquidación y 10 no fueron viabilizados y por lo tanto trasladados a la Superintendencia Nacional de Salud.

Sobre el particular, de los 40 Programas Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados que al cierre de este informe continuaban en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 38 programas arrojaron alerta alta, 1 estaba en alerta media y 1 se encontraba en alerta baja.

Lo anterior indica que la mayoría de los hospitales públicos de propiedad territorial con programas de ajuste fiscal, que al cierre de este informe continuaban en el MHC, afrontan un riesgo financiero alto; situación que demanda, por parte de sus gerentes, la adopción integral de las medidas de saneamiento fiscal recomendadas, con el fin de reducir la probabilidad de incumplimiento de este tipo de programas.

### 7.2.7 Administrar la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 488 de 1988<sup>68</sup>

En 2016, el recaudo de sobretasa al ACPM ascendió a \$592 mil millones, de los cuales el 50% se trasladó a Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para el mantenimiento de la Red Vial, y el otro 50% se giró a los departamentos en los montos que aparecen señalados en el Cuadro 7.7.

En el primer trimestre de 2017, último período gravable declarado a la fecha, dado que el impuesto es de período mensual vencido, se recaudaron \$120 mil millones por sobretasa al ACPM, de los cuales el 50% se ha trasladado a INVIAS para el mantenimiento de la Red Vial, y el otro 50% fue girado a los departamentos.

En cumplimiento del decreto 1505 de 2002, la DAF llevó el registro de ventas nacionales de combustible, determinó el volumen de ventas en el país por tipo de combustible y estimó el valor global de la sobretasa a la gasolina generada a nivel nacional<sup>69</sup>.

**Cuadro 7.7 Giros por sobretasa al ACPM a los Departamentos 2016**

Millones de pesos

| DEPARTAMENTO | VALOR GIRADO<br>Millones de Pesos |
|--------------|-----------------------------------|
| AMAZONAS     | 96                                |
| ANTIOQUIA    | 38.202                            |
| ARAUCA       | 849                               |
| ATLANTICO    | 12.081                            |
| BOGOTA D.C.  | 32.719                            |
| BOLIVAR      | 14.950                            |
| BOYACA       | 9.122                             |
| CALDAS       | 3.784                             |
| CAQUETA      | 1.054                             |
| CASANARE     | 5.666                             |
| CAUCA        | 4.255                             |
| CESAR        | 33.641                            |
| CHOCO        | 3.343                             |

<sup>68</sup> Por disposición del artículo 129 de la ley 488/98, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público está encargada de administrar la totalidad de la sobretasa nacional al ACPM, y la residual sobretasa nacional a la Gasolina. La sobretasa Nacional al ACPM se recauda mensualmente, el día 5 de cada mes, de los distribuidores mayoristas de combustible, los productores y los importadores, y se distribuye a los departamentos y el Distrito Capital, en una proporción igual al 50% de lo generado por el consumo de combustible en su jurisdicción, mediante consignación que se les hace mensualmente el día 15 de cada mes.

<sup>69</sup> Es preciso destacar que la sobretasa a la gasolina es de propiedad de los Municipios y los Departamentos; los responsables del impuesto deben presentar declaración y pagar el impuesto liquidado ante cada ET donde se haya efectuado el consumo respectivo. Sólo cuando la ET, pasados dos meses del vencimiento del término para declarar, no haya informado un número de cuenta al contribuyente para la consignación de la sobretasa, dicha sobretasa pasa a ser Sobretasa Nacional a la gasolina; y únicamente en ese evento debe ser declarada y pagada ante la DAF. Adicionalmente, por disposición del artículo 6 del decreto 1505 de 2002, la DAF tiene la función de llevar el registro de ventas nacionales de combustible.

|                    |                |
|--------------------|----------------|
| CORDOBA            | 6.485          |
| CUNDINAMARCA       | 27.180         |
| GUAINIA            | 75             |
| GUAVIARE           | 255            |
| HUILA              | 4.777          |
| LA GUAJIRA         | 6.408          |
| MAGDALENA          | 4.623          |
| META               | 10.362         |
| NARIÑO             | 5.097          |
| NORTE DE SANTANDER | 6.812          |
| PUTUMAYO           | 1.461          |
| QUINDIO            | 2.440          |
| RISARALDA          | 4.070          |
| SAN ANDRES         | 208            |
| SANTANDER          | 13.064         |
| SUCRE              | 2.211          |
| TOLIMA             | 10.628         |
| VALLE DEL CAUCA    | 30.045         |
| VAUPES             | 43             |
| VICHADA            | 165            |
| <b>TOTAL</b>       | <b>296.173</b> |

Fuente: DAF

De acuerdo con esta información, en el Cuadro 7.8 se presentan los datos de galones de combustible vendidos por departamento a diciembre de 2016.

Además, la Dirección de Apoyo Fiscal continuó con el desarrollo de programas de fiscalización con el objeto de verificar que los responsables de declarar y pagar la sobretasa a la gasolina hubiesen efectuado dicho pago; y en materia de sobretasa al ACPM, dirigidos a determinar la veracidad de la información sobre ventas de combustibles registradas en las declaraciones correspondientes.

**Cuadro 7.8 Galones de Combustible vendidos en los departamentos  
2016**

| DEPARTAMENTO                | GALONES DE GASOLINA<br>VENDIDOS EN EL AÑO 2016 | GALONES DE ACPM<br>VENDIDOS EN EL AÑO 2016 |
|-----------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| AMAZONAS                    | 2.358.031                                      | 681.453                                    |
| ANTIOQUIA                   | 263.632.126                                    | 247.714.277                                |
| ARAUCA                      | 5.972.776                                      | 7.991.310                                  |
| ATLANTICO                   | 73.028.887                                     | 72.553.151                                 |
| BOGOTA D.C.                 | 329.000.438                                    | 217.511.458                                |
| BOLIVAR                     | 61.225.187                                     | 106.286.323                                |
| BOYACA                      | 46.000.289                                     | 60.528.861                                 |
| CALDAS                      | 31.800.495                                     | 25.122.505                                 |
| CAQUETA                     | 16.943.955                                     | 7.155.990                                  |
| CASANARE                    | 17.285.061                                     | 37.248.422                                 |
| CAUCA                       | 36.272.867                                     | 27.913.001                                 |
| CESAR                       | 61.385.505                                     | 230.818.057                                |
| CHOCO                       | 17.399.812                                     | 22.027.655                                 |
| CORDOBA                     | 43.753.320                                     | 42.797.058                                 |
| CUNDINAMARCA                | 123.156.690                                    | 180.199.635                                |
| GUAINIA                     | 1.023.849                                      | 596.688                                    |
| GUAVIARE                    | 3.837.755                                      | 1.740.890                                  |
| HUILA                       | 43.753.750                                     | 32.107.702                                 |
| LA GUAJIRA                  | 5.768.983                                      | 115.136.445                                |
| MAGDALENA                   | 25.047.218                                     | 31.424.030                                 |
| META                        | 42.248.981                                     | 67.245.281                                 |
| NARIÑO                      | 71.267.757                                     | 46.887.992                                 |
| NORTE DE<br>SANTANDER       | 42.283.272                                     | 65.247.062                                 |
| PUTUMAYO                    | 13.237.328                                     | 12.210.285                                 |
| QUINDIO                     | 23.170.040                                     | 16.271.989                                 |
| RISARALDA                   | 39.073.080                                     | 27.166.026                                 |
| SAN ANDRES Y<br>PROVIDENCIA | 4.029.207                                      | 1.516.158                                  |
| SANTANDER                   | 92.798.744                                     | 86.243.172                                 |
| SUCRE                       | 21.416.210                                     | 15.138.404                                 |
| TOLIMA                      | 51.053.961                                     | 70.383.933                                 |
| VALLE DEL CAUCA             | 193.368.329                                    | 198.150.919                                |
| VAUPES                      | 347.530                                        | 288.596                                    |
| VICHADA                     | 780.553                                        | 1.458.639                                  |
| <b>TOTAL</b>                | <b>1.803.721.986</b>                           | <b>2.075.763.367</b>                       |

Fuente: DAF

### 7.3 Retos y desafíos

El principal reto de la DAF es ayudar a impulsar un modelo de desarrollo regional con responsabilidad fiscal. Asegurar el avance de las economías regionales demanda una gestión financiera pública que garantice la provisión de bienes públicos en armonía con la preservación de la sostenibilidad fiscal.

La economía colombiana ha sorteado con éxito uno de los choques adversos más fuertes de su historia. Pese a la caída de los ingresos fiscales y del valor de las exportaciones el PIB nacional creció, se controló la inflación y se preservó la solvencia fiscal. Con fundamento en estos logros el país puede avanzar por la senda de un mayor crecimiento económico; lo cual reclama, sin duda, el concurso de la inversión pública territorial.

La inversión pública territorial también constituye un elemento fundamental en el financiamiento del posconflicto y la sostenibilidad de la paz. Los recursos territoriales del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y los aquellos provenientes de su esfuerzo fiscal propio serán determinantes en las inversiones para el cierre de brechas sociales y de infraestructura que permitirán una verdadera Reforma Rural Integral. Además, la implementación de los acuerdos de paz exige la modernización de aspectos esenciales para las finanzas territoriales como el catastro multipropósito y el impuesto predial rural.

En este sentido, la adopción de una política fiscal inteligente por parte de los gobiernos territoriales tiene dos desafíos cardinales: la sostenibilidad y el uso eficiente de los recursos. Estos aspectos convergen alrededor de una gestión financiera con visión de largo plazo, fijando metas realistas de gasto y deuda, y ejecutando de forma eficiente los recursos existentes. Desde esta perspectiva, la DAF afronta el reto específico de continuar proporcionando, dentro del marco legal vigente, acompañamiento, apoyo y asistencia técnica a todos los gobiernos territoriales del país.

En un entorno institucional de modernización tributaria otro reto concreto es apoyar a las ET en el objetivo de aumentar sus ingresos de recaudo propio.

Las reformas hechas en materia tributaria permiten lograr este objetivo en un escenario de mayor dinamismo económico. Las disposiciones contenidas en las leyes 1816 y 1819 de 2016 crean una institucionalidad favorable para aumentar el recaudo por impuestos al consumo de licores y cigarrillos, acorde con estándares internacionales propios del funcionamiento de este tipo de mercados. Además, estas normas favorecen la gestión de fiscalización y cobro de todos los tributos territoriales.

Con miras a que los territorios aprovechen de forma adecuada este potencial de recaudo, la DAF debe avanzar en la socialización de las normas para la actualización de los estatutos tributarios departamentales y municipales, a través de jornadas de capacitación de alcance nacional y la entrega de publicaciones y guías, además del acompañamiento permanente en la asesoría técnica.

Otro desafío es seguir avanzando en la puesta en marcha de un sistema de gestión financiera pública, que al integrar el presupuesto, la contabilidad y la tesorería, reduzca los costos de transacción, minimice el riesgo de contabilidad creativa y fomente tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

Un desafío adicional sigue siendo fortalecer los mecanismos de coordinación y decisión estatal dirigidos a mejorar la calidad y oportunidad del monitoreo y seguimiento del desempeño de las entidades descentralizadas regionales y locales. No en vano, en 2016 alrededor del 70% de la deuda territorial estaba concentrada en este tipo de entidades, y de ellas depende el suministro de servicios públicos esenciales en la mayoría de las regiones del país.

En línea con lo anterior, sigue siendo un reto estatal consolidar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente.

Respecto a la calidad del gasto público un desafío institucional de la DAF es apoyar el diseño y puesta en marcha de acciones de política pública dirigidas a superar los problemas identificados en relación con el uso de los recursos del SGP.

En el sector salud los principales desafíos son: ajustar los procesos territoriales administrativos y financieros a los cambios normativos y políticos sectoriales recientes; superar la baja ejecución de recursos de los Fondos Locales de Salud; fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control en los territorios; optimizar el esquema de financiación dirigido a cada uno de los componentes del sector, mediante la depuración y priorización tanto de los pasivos por prestación de los servicios no incluidos en el POS y los provenientes del régimen subsidiado; robustecer las competencias de gestión financiera del sector, en línea con la responsabilidad de los territorios en el diseño y puesta en marcha de los modelos de atención en sus jurisdicciones; mejorar la capacidad gerencial de las instituciones de propiedad territorial prestadoras de servicios de salud; y gestionar en forma efectiva las acciones de salud pública, reduciendo la atomización y desarticulación en la ejecución de los recursos de salud pública entre municipios y departamentos.

En el sector educación el principal reto es hacer seguimiento al uso de la planta de personal docente y a la implementación de la jornada única, tanto en el nivel territorial como en el nacional. Así mismo, se requiere lograr una acción estatal concertada, dirigida a minimizar los pasivos ciertos y contingentes por concepto de homologación y primas extralegales.

Finalmente, en todos los sectores, es un reto consolidar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas maestras, dentro de un esquema común de operación electrónica de transacciones, el cual esté bajo la coordinación de un Comité Intersectorial liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

# Capítulo 8

## 8 SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

### 8.1 Visión de largo plazo

La Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR), en su artículo octavo estableció tres principales funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como Órgano del SGR:

1. *Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo señalado en el artículo 361 de la Constitución Política y la presente ley.*
2. *Formular el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación.*
3. *Elaborar los estados financieros del Sistema General de Regalías.*

Adicionalmente, en la referida Ley y normas reglamentarias, se establecen funciones y responsabilidades del MHCP relacionadas con: i) la definición de políticas y lineamientos para la operación del SGR en su calidad de miembro de la Comisión Rectora, ii) la coordinación de la política de inversión del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) como Presidente del Comité de Inversiones del Fondo, iii) la puesta en marcha de sistemas de información presupuestal y financiera y iv) la toma de decisiones de inversión como miembro de varios Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

En el marco de estas competencias, la visión del MHCP es la de ser la entidad que vela porque los ingresos de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, a pesar de su naturaleza volátil y finita, se inviertan de manera estable y eficiente en proyectos de inversión estratégicos que permitan alcanzar los objetivos de competitividad y desarrollo territorial del país.

El MHCP ha consolidado esta visión a través de una administración presupuestal y financiera responsable de los recursos de inversión y de ahorro del SGR, que ha permitido un flujo equitativo y estable de recursos para las regiones. También, a través del desarrollo e implementación de herramientas de control presupuestal y de caja, que permitan que las entidades territoriales mejoren los procesos de planeación, priorización y toma de decisiones de inversión en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), teniendo en cuenta el flujo real de ingresos del SGR.

## 8.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

En desarrollo de sus funciones en el SGR y orientados por la visión de la entidad, durante el periodo comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, el MHCP adelantó acciones en cinco ejes: i) Regulación del Sistema General de Regalías, ii) Presupuesto bienal y régimen presupuestal del SGR, iii) Giro oportuno de los recursos a todos los Fondos y beneficiarios del SGR, iv) Participación en la toma de decisiones de inversión en los OCAD de los que es miembro y v) Evaluación y monitoreo de las inversiones del FAE. A continuación, se resume la gestión de cada uno de los ejes.

### 8.2.1 Regulación del Sistema General de Regalías

El MHCP como órgano del SGR, participó en la elaboración de la normativa del SGR tramitada en el periodo comprendido entre julio de 2016 a junio de 2017. A continuación, se presenta el propósito e impacto de las normas tramitadas:

#### a. Acuerdos de la Comisión Rectora

Como miembro de la Comisión Rectora, el MHCP apoya la elaboración y trámite de lineamientos necesarios para garantizar el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del SGR y optimizar su funcionamiento.

Durante este periodo, se expidieron seis Acuerdos de la Comisión Rectora con los cuales se logró: (i) orientar la inversión con las líneas programáticas del presupuesto orientado a resultados, (ii) facilitar los procedimientos y mecanismos para formulación, presentación y la aprobación de proyectos de comunidades étnicas, (iii) adoptar una política general que orienta la operación del SGR, (iv) armonizar las normas sectoriales con los requisitos del SGR para la financiación de proyectos de inversión y (v) adoptar medidas que propenden por hacer más efectiva las sesiones de la Comisión Rectora.

De otra parte, como administrador de los recursos de funcionamiento del SGR, la Comisión Rectora distribuyó parcialmente los recursos del presupuesto asignado por este concepto para el bienio 2017-2018. Para esto, teniendo en cuenta que el presupuesto para el bienio 2017-2018 se redujo frente a los bienios anteriores, se analizaron las necesidades de los órganos y demás entidades del orden nacional que cumplen funciones en el SGR, de las secretarías técnicas de OCAD y secretarías de planeación a las cuales se les asigna recursos de funcionamiento, a la luz de los saldos no ejecutados de bienios anteriores de cada entidad beneficiaria de estos recursos. En este sentido, se tomaron decisiones a través de la Comisión Rectora, para la asignación y distribución de los recursos de funcionamiento considerando que una parte importante de las necesidades del actual bienio podría ser cubierta con estos saldos no ejecutados.

Igualmente, se dispuso que las entidades debían comprometer sólo el 80% de la apropiación de funcionamiento asignada por la Comisión Rectora, hasta tanto éste órgano permitiera el uso del 20% restante. Esto es consistente con una disposición análoga para los recursos de inversión en el Decreto 1082 de 2015, que señala que los OCAD sólo pueden aprobar el 80% del presupuesto bienal autorizado hasta que la Comisión Rectora, en el primer semestre del segundo año del

bienio, verifique el cumplimiento del recaudo efectivo y autorice hacer uso del 20% restante. En el Cuadro 8.1 se relacionan los actos administrativos expedidos por la Comisión Rectora.

**Cuadro 8.1 Acuerdos de la Comisión Rectora expedidos entre julio de 2016 y junio de 2017**

| NORMA                                   | ASUNTO                                                                                                                         | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acuerdo 39 del 3 de agosto del 2016     | “Por el cual se definen las líneas programáticas indicativas para los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR” | En cumplimiento de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1744 de 2014 y en concordancia con el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, se definen las líneas programáticas del SGR alienadas con la orientación de la inversión a resultados del Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo así la adopción de este instrumento de gestión pública para los recursos de inversión de regalías.                    |
| Acuerdo 40 del 15 de septiembre de 2016 | “Por el cual se adoptan lineamientos relacionados con el proceso de los proyectos de inversión con enfoque diferencial SGR”    | Se adopta con el fin de facilitar los procedimientos y articular los mecanismos especiales para la aprobación de proyectos y ejecución de los recursos que se asignan a las comunidades étnicas, y se garantiza la implementación de una estrategia que apoye la estructuración de proyectos, asistencia técnica y capacitaciones a estas comunidades                                                             |
| Acuerdo 41 del 22 de diciembre de 2016  | “Por el cual se adopta la política general del Sistema General de Regalías”                                                    | Se adopta la política general del SGR como el conjunto de objetivos, estrategias e instrumentos tendientes a garantizar el manejo responsable y eficiente de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías, propiciando la estabilización del entorno económico, la equidad e inclusión en su distribución, el desarrollo regional del país, el buen gobierno y la coordinación intergubernamental. |
| Acuerdo 42 del 22 de diciembre de 2016  | “Por el cual se modifica el anexo 13, Transporte, del Acuerdo 38 de 2016”                                                      | Se modificó el anexo 13, del sector Transporte, del Acuerdo 38 de 2016, alineando los requisitos para la viabilización de los proyectos del subsector vías terciarias a los lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.                                                                                                                                                                         |
| Acuerdo 43 del 22 de diciembre de 2016  | “Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del SGR”                                                   | Dentro de las políticas del Sistema, se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del SGR.                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                                |                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acuerdo 44 del 30 de marzo de 2017                             | “Por el cual se adiciona el artículo 15A al Acuerdo 38 de 2016”                                                                                       | Por medio de cual se busca armonizar las normas sobre ajustes a los proyectos de inversión financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación, con las normas y requisitos generales aplicables para la aprobación y ejecución de proyectos con cargo al SGR.                                                                                                                                                                                                    |
| <b>RESOLUCIONES</b>                                            |                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Resolución 1064 del 16 de abril de 2017 de la Comisión Rectora | “Por la cual se distribuye y asigna parcialmente la apropiación destinada al funcionamiento del Sistema General de Regalías para el bienio 2017-2018” | Una vez expedido el presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018, mediante esta Resolución, la Comisión Rectora como administradora de los recursos de funcionamiento del SGR, distribuyó recursos del presupuesto 2017-2018 para la operación de los órganos del SGR y entidades del orden nacional que cumplen funciones en este sistema, y para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD y las secretarías de planeación de los municipios más pobres del país. |

Fuente: Comisión Rectora del SGR, elaboración Grupo SGR.

#### **b. Decretos reglamentarios y Resoluciones del SGR**

En el periodo que reporta el presente informe, se expidieron dos decretos que modifican y adicionan el Decreto 1082 de 2015, el cual, en su título IV contiene la reglamentación del Sistema General de Regalías. Los decretos tienen por objeto regular los procesos de elaboración del plan de recursos, de giro y reintegro de recursos y del desahorro del FAE para garantizar un flujo estable de recursos para la inversión regional.

Con el Decreto 1515 de 2016, para efectos de la elaboración del Plan de Recursos del SGR<sup>70</sup>, se ajustaron los plazos y se precisó la información necesaria para estimar la distribución de los recursos del SGR entre Fondos y asignaciones de inversión y de ahorro, de tal forma que se alcance la senda estable de inversión regional prevista en el artículo 361 de la Constitución Política. Es así como el decreto señala el procedimiento para calcular las tasas de crecimiento anuales de los ingresos del SGR, que a su vez son la base para estimar el crecimiento que deben presentar los recursos destinados a la suma de las asignaciones directas, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional. Con estas medidas, se hace más eficiente y preciso el procedimiento, competencias, información base y los plazos adecuados en el proceso

<sup>70</sup> El Plan de recursos del SGR estima los ingresos del Sistema para los próximos 10 años, e incluye la distribución prevista de estos ingresos entre Fondos y beneficiarios. Lo anterior constituye una herramienta importante para la planeación de la inversión en el mediano y largo plazo.

de la elaboración del plan de recursos, siendo este un componente esencial del sistema presupuestal del Sistema General de Regalías.

El Decreto 1297 de 2016 se expidió con el propósito de simplificar, automatizar y precisar el procedimiento de giro de recursos, que varía según la fuente de ingreso, la fuente de gasto o el tipo de aprobación. Con el decreto, se reemplazó el procedimiento de solicitud de giro en el cual el ejecutor debía enviar por correo físico o electrónico, seis documentos que debían ser validados; por un proceso de solicitud en línea, subiendo a la plataforma del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) un único certificado con la solicitud de recursos.

Adicionalmente, se fijaron procedimientos para casos de giro de recursos que no estaban claros en la norma anterior. De esta manera, el decreto fija procedimientos para:

- El giro de recursos con cargo a los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, del 60% de Compensación Regional, de Desarrollo Regional y de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique, así como del reconocimiento de costos de estructuración de proyectos<sup>71</sup>.
- El giro de recursos del SGR para el pago de compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011<sup>72</sup>.
- El giro de recursos del SGR para proyectos aprobados con cargo a recursos de diferendos limítrofes<sup>73</sup>.
- El reintegro de recursos a la Cuenta Única del SGR.
- La posibilidad que ejecutores de recursos del SGR puedan hacer uso del SPGR, para el registro de la ejecución presupuestal de los recursos a su cargo y ordenar el giro de los recursos directamente de la Cuenta Única del SGR, a las cuentas de los terceros contratistas o proveedores.
- El desembolso y giro de los recursos provenientes de desahorros del FAE autorizados por la ley.

Por otra parte, a lo largo del año 2016, se llevaron a cabo múltiples mesas de trabajo con la Contaduría General de la Nación, para definir un nuevo modelo contable del SGR, el cual quedó plasmado en la Resolución 470 del 4 de agosto de 2016. Con ésta se define el tratamiento contable de los recursos del SGR para cada una de las entidades que participan en las transacciones y hechos económicos de estos recursos, permitiendo identificar las operaciones y flujo de recursos del SGR.

La Resolución entra en vigencia el 1 de enero de 2018, alineada a las normas contables internacionales, por lo cual el MHCP viene adelantando los desarrollos en el SPGR, que permitan que las transacciones registradas en el Sistema generen los registros contables de acuerdo al nuevo modelo contable que establece esta resolución.

<sup>71</sup> Para el caso establecido en el artículo 197 de la Ley 1753 de 2015.

<sup>72</sup> Los casos establecidos en el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012.

<sup>73</sup> Los casos establecidos en el artículo 153 de la Ley 1530 de 2012.

**c. Iniciativa normativa para que los recursos del SGR sean una fuente efectiva para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.**

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el país entra en un proceso de postconflicto que exige cumplir objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo.

Con respecto al SGR, en el numeral 6.1.2 del Acuerdo Final, se señala lo siguiente:

“Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos *del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos*, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. **Los recursos de regalías serán una fuente adicional para la implementación del Acuerdo en los territorios**, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos.”<sup>74</sup>

Frente a este desafío, se hace necesario aumentar el nivel de inversión y replantear los criterios de focalización de los recursos del SGR a nivel territorial y sectorial, llevando más recursos de inversión a los territorios más afectados por el conflicto armado.

Es así como, el 22 de marzo de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, radicó en la Cámara de Representantes el proyecto de Acto Legislativo “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia”, enmarcado en el procedimiento legislativo especial para la paz previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016. El proyecto propone adicionar unos párrafos al artículo 361 de la Constitución Política, con los siguientes fines:

- Crear una Asignación para la Paz, para los próximos 20 años, del 7% de los ingresos del SGR para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final, priorizando las entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado. Este porcentaje se logra asignar a través de una disminución en el 3% del aporte del SGR al ahorro pensional y el valor restante por un menor ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización durante el mismo periodo.
- Destinar una parte de los Rendimientos Financieros generados por el SGR durante los próximos 20 años, al mismo fin de la Asignación para la Paz.
- Autorizar la utilización de excedentes de ahorro pensional, provenientes del SGR, de entidades que hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional, para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.
- Trasladar recursos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación al 31 de diciembre de 2016, a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

<sup>74</sup> PDET “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial”

- Crear un Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD para definir los proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final.

El conjunto de medidas propuestas por el Gobierno nacional mediante el presente Acto legislativo, permitirán que las entidades territoriales cuenten con cerca de 17 billones de pesos adicionales para adelantar las inversiones del Acuerdo Final, en los próximos veinte años.

A la fecha del corte de este informe, el proyecto de acto legislativo 010 del 2017 de la Cámara de Representantes y 06 de 2017 del Congreso de la República, ha sido objeto de varios foros de discusión abiertos al público, reuniones con representantes de la comunidad científica y académica, y con representantes de los gobiernos territoriales. También durante el trámite en el Congreso se han propuesto modificaciones tendientes a mejorar la eficiencia y oportunidad en la toma de decisiones de inversión de los recursos del SGR. El pasado 24 de mayo de 2017 el proyecto de acto legislativo fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, y 12 de junio de 2017 fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado. Actualmente continúa su trámite en la legislatura para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República.

## **8.2.2 Presupuesto Bienal y Régimen Presupuestal del SGR**

El MHCP es el órgano responsable de la elaboración del presupuesto bienal del SGR y sus modificaciones, así como del desarrollo del régimen presupuestal del Sistema, que tiene un manejo y reglamentación orgánica independiente del Presupuesto General de la Nación.

En desarrollo de lo anterior, en el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2017, se elaboraron y tramitaron dos decretos que modificaron el presupuesto del SGR del bienio 2015-2016, se llevó a cabo la elaboración, trámite y expedición del presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018, así como el decreto que adelanta el cierre presupuestal del bienio anterior y modifica el presupuesto 2017-2018.

### **a) Compensación a entidades territoriales productoras y portuarias para alcanzar el promedio histórico**

El párrafo segundo transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, estipula que si entre el 2015 y el 2020, los ingresos por asignaciones directas de un municipio o departamento beneficiario, fuesen inferiores al 40% del promedio histórico de regalías causadas entre 2007 al 2010, se podría utilizar los recursos asignados al departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), para compensar la diferencia de cada entidad territorial hasta agotar los recursos del departamento respectivo en este Fondo.

En desarrollo de este mandato, al finalizar cada año, el MHCP en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), evalúan qué entidades cumplen la condición establecida y realizan el traslado de recursos desde el FDR de cada departamento a las asignaciones directas de las entidades respectivas.

En el caso del bienio 2015-2016, la Ley 1744 de 2014 en su artículo 11, ordenó realizar un traslado parcial del 50% del monto estimado a compensar del año 2015 de manera anticipada, en el primer trimestre de ese año. El mismo artículo señaló que a inicios del 2016, se debían

adelantar los ajustes para completar la compensación del año 2015 ya con la liquidación definitiva de ese año, y a su vez, se efectuara un traslado anticipado del 50% del valor estimado a compensar del año 2016. Es así como, una vez determinadas las entidades que en el 2015 no alcanzaron ingresos de regalías directas equivalentes al 40% de su promedio histórico, se procedió a realizar el traslado correspondiente, desde el FDR, a los beneficiarios de asignaciones directas correspondientes, mediante el Decreto 1296 de 2016. A través de este decreto, se incrementaron las asignaciones directas de las entidades productoras y portuarias en un total de \$390.199 millones.

#### **b) Expedición del presupuesto bienal 2017-2018**

El SGR tiene un régimen presupuestal independiente del Presupuesto General de la Nación, que se rige por las normas orgánicas contenidas en el Título V de la Ley 1530 de 2012, y los artículos 33 y 34 de la misma Ley<sup>75</sup>. Esta Ley define que el sistema presupuestal del SGR tiene tres componentes centrales:

- i) Plan de Recursos: elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la información remitida por los órganos del sistema y contiene una proyección a diez años de las fuentes que lo financian, discriminada por cada uno de los ingresos. Este plan se presenta como anexo al proyecto de ley del Presupuesto del SGR.
- ii) Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR: es el banco de proyectos en el cual se deben registrar todos los proyectos de inversión financiados con el SGR y es administrado por el DNP.
- iii) Presupuesto bienal del SGR: está conformado por un presupuesto de ingresos, uno de gastos, y las disposiciones generales a través de las cuales se definen las normas tendientes a cumplir con los objetivos y fines del sistema, estableciendo reglas particulares para la vigencia respectiva. Este presupuesto debe ser presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, a concepto previo no vinculante de la Comisión Rectora y posteriormente, para el trámite y aprobación ante el Congreso de la República.

Por tanto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dando cumplimiento a las funciones y responsabilidad que le ha asignado la norma, inició durante el segundo semestre del 2016 la elaboración del plan de recursos para el 2017-2026 y del proyecto de presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018, en un marco de transparencia y responsabilidad fiscal.

El Plan de recursos 2017-2026 fue elaborado a partir de las proyecciones de ingresos realizadas por la Agencia Nacional Minera (ANM) y por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), bajo supuestos sobre el comportamiento para los próximos 10 años, de los mercados de crudo de petróleo, de carbón y de lo demás recursos naturales no renovables que generan regalías, con

---

<sup>75</sup> En el capítulo 6 sobre las actividades de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional se presentan los aspectos más destacados de la gestión presupuestal en lo que tiene que ver con el presupuesto bienal para 2017-2018 del SGR

la mejor información disponible. En el Cuadro 8.2 se presenta el plan de recursos del SGR entre 2017 y 2026.

**Cuadro 8.2 Plan de Recursos del Sistema General de Regalías 2017-2026**

Miles de millones de pesos \$

|                                                  | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         | 2025         | 2026         |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Hidrocarburos</b>                             | <b>4.227</b> | <b>4.958</b> | <b>5.269</b> | <b>5.323</b> | <b>4.991</b> | <b>4.355</b> | <b>4.180</b> | <b>4.199</b> | <b>3.882</b> | <b>3.924</b> |
| <i>Crudo</i>                                     | 3.289        | 4.120        | 4.417        | 4.474        | 4.147        | 3.544        | 3.396        | 3.437        | 3.152        | 3.251        |
| <i>Gas</i>                                       | 938          | 838          | 852          | 849          | 843          | 811          | 784          | 762          | 730          | 673          |
| <b>Minería</b>                                   | <b>1.279</b> | <b>1.296</b> | <b>1.405</b> | <b>1.496</b> | <b>1.528</b> | <b>1.582</b> | <b>1.596</b> | <b>1.585</b> | <b>1.589</b> | <b>1.512</b> |
| <i>Carbón*</i>                                   | 1.026        | 1.048        | 1.154        | 1.241        | 1.271        | 1.324        | 1.336        | 1.326        | 1.329        | 1.249        |
| <i>Níquel*</i>                                   | 37           | 27           | 26           | 26           | 25           | 24           | 24           | 23           | 21           | 22           |
| <i>Metales</i>                                   | 203          | 208          | 211          | 215          | 217          | 218          | 220          | 221          | 223          | 224          |
| <i>Sal</i>                                       | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 5            | 5            |
| <i>Esmeraldas</i>                                | 3            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            |
| <i>Hierro</i>                                    | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            |
| <i>Caliza, Roca Fosfórica, Yeso y Materiales</i> | 4            | 4            | 4            | 5            | 5            | 5            | 5            | 5            | 5            | 5            |
| <b>Total</b>                                     | <b>5.506</b> | <b>6.254</b> | <b>6.674</b> | <b>6.819</b> | <b>6.518</b> | <b>5.937</b> | <b>5.775</b> | <b>5.784</b> | <b>5.471</b> | <b>5.436</b> |

Fuente: ANH y ANM; cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con base en este plan de recursos y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 1530 de 2012, el 28 de septiembre de 2016 se presentó el proyecto de presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018 a la Comisión Rectora del SGR para su concepto previo no vinculante. La Comisión emitió concepto favorable, en el cual, formuló la siguiente recomendación:

“Incluir en la ley de presupuesto del SGR del 2017-2018 medidas de compensación para mitigar la caída de los ingresos por concepto de regalías y la restauración social en las zonas de explotación de recursos naturales no renovables”.

El 3 de octubre de 2016, se radicó ante el Congreso de la República, el proyecto de presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018, el cual siguió el trámite para su estudio y aprobación prevista en el capítulo VI de la Ley 1530 de 2012.

En el trámite del presupuesto del SGR ante el Congreso de la República, se incluyeron medidas que incorporaron recursos adicionales a las asignaciones directas y a los Fondos de Compensación y de Desarrollo Regional, las cuales fueron aprobadas en el primer debate por las Comisiones terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. El proyecto de ley no fue aprobado en segundo debate, antes de la medianoche del 5 de diciembre de 2016, por la falta de quórum deliberatorio en la sesión plenaria del Senado de la República realizada ese día. Por ello, según lo establece el artículo 85 de la Ley 1530 de 2012, el Gobierno Nacional adoptó el presupuesto 2017-2018 mediante decreto, incluyendo las modificaciones aprobadas en el primer debate.

El Decreto 2190 del 28 de diciembre de 2016, “Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018”,

determina que el Presupuesto de Ingresos del SGR para el bienio 2017-2018 asciende a \$14,5 billones, compuesto como se señala en el Cuadro 8.3.

**Cuadro 8.3 Presupuesto de Ingresos del SGR 2017-2018**

Millones de pesos \$

| CONCEPTO                                         | PRESUPUESTO       |
|--------------------------------------------------|-------------------|
| Ingresos por regalías de minería e hidrocarburos | 11.759.238        |
| Exceso de ahorro en el FAE en el 2015-2016       | 1.592.952         |
| Desahorro extraordinario del FAE                 | 385.468           |
| Rendimientos Financieros del SGR                 | 772.101           |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>                         | <b>14.508.759</b> |

Fuente: Decreto 2190 de 2016, elaboración Grupo SGR.

Es necesario precisar que, en virtud del artículo 361 de la Constitución Política para cumplir con la tasa de crecimiento para la suma de asignaciones directas y los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, este decreto<sup>76</sup> dispone que una vez observado el recaudo efectivo y la ejecución del presupuesto 2015-2016, se ajustará en el decreto de cierre de presupuesto la suma de \$1,6 billones por concepto de exceso de ahorro en el FAE, disposición que se acoge en el Decreto 1103 del 27 de junio de 2017<sup>77</sup>, como se señalará más adelante.

Por otra parte, atendiendo la recomendación de la Comisión Rectora, el presupuesto incluyó medidas que mitigan la afectación y decrecimiento en los recursos de inversión de los territorios productores, en procura de mantener los mismos niveles de los recursos de inversión con los que se contaron en el bienio inmediatamente anterior.

Se autorizaron \$385.468 millones de desahorro extraordinario del FAE, para ser asignados a entidades territoriales productoras que con la asignación corriente y la proveniente del exceso de ahorro en el FAE durante el bienio anterior, no alcanzaban niveles de apropiación para inversión equivalentes a las que tuvieron en el bienio 2015-2016.

Finalmente, de los \$772.101 millones provenientes de los rendimientos financieros del SGR, \$172.101 se destinaron al incentivo a la producción que administra el Ministerio de Minas y Energía y que tiene como propósito apoyar la financiación de proyectos de inversión para la recuperación ambiental, económica y social de estos territorios. Los \$600.000 millones de rendimientos financieros del SGR restantes, se incorporaron en el Fondo de Desarrollo Regional, de manera proporcional a la participación de cada departamento en este Fondo, para la financiación de proyectos de inversión con enfoque en la gestión del riesgo y cambio climático.

La distribución de los gastos entre Fondos y beneficiarios del SGR, se llevó a cabo atendiendo los porcentajes y criterios de distribución establecidos en el artículo 361 de la Constitución

<sup>76</sup> Parágrafo 3 del artículo 6 del Decreto 2190 de 2016. "En el Decreto de Cierre del presupuesto del bienio 2015-2016, el Gobierno Nacional adelantará los ajustes a que haya lugar a los anexos del presente artículo, una vez se efectúe la liquidación definitiva de conformidad con la normatividad vigente"

<sup>77</sup> "Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2015-2016 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2017-2018."

Política, en la Ley 1530 de 2012 y en las disposiciones generales establecidas para este bienio presupuestal en sus disposiciones generales. En el Cuadro 8.4 se relacionan los conceptos de gasto dada la distribución de recursos.

**Cuadro 8.4 Presupuesto de Gastos del SGR 2017-2018**

Millones de pesos \$

| Concepto                                                | Presupuesto       |
|---------------------------------------------------------|-------------------|
| Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo  | 235.185           |
| Funcionamiento del sistema                              | 235.185           |
| Monitoreo, seguimiento, control y evaluación            | 117.592           |
| <b>Subtotal Administración</b>                          | <b>587.962</b>    |
| Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI         | 1.111.248         |
| Fondo de Desarrollo Regional -FDR                       | 2.265.595         |
| Fondo de Desarrollo Regional -FDR Compensaciones        | 1.454.633         |
| Fondo de Compensación Regional FCR60%                   | 2.808.206         |
| Fondo de Compensación Regional FCR40%                   | 1.872.137         |
| Municipios Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique | 58.796            |
| Asignaciones directas                                   | 2.507.712         |
| <b>Subtotal Inversión</b>                               | <b>12.078.327</b> |
| Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE                   | 731.221           |
| Ahorro Pensional Territorial –FONPET                    | 1.111.248         |
| <b>Subtotal Ahorro</b>                                  | <b>1.842.469</b>  |
| <b>Total General</b>                                    | <b>14.508.759</b> |

Fuente: Decreto 2190 de 2016, elaboración Grupo SGR.

Finalmente, es importante señalar que en las disposiciones generales de este Decreto, se establece que los ejecutores de proyectos de inversión que no hayan iniciado procesos contractuales al 1 de enero de 2017, deben hacer uso del SPGR para registrar la ejecución presupuestal de los recursos asignados, ordenando el pago desde la cuenta única del SGR, a la cuenta bancaria del destinatario final, es decir del contratista o proveedor que hace la entrega de bienes y servicios del proyecto ejecutado<sup>78</sup>. Con ello, se eliminan transacciones bancarias innecesarias y una administración óptima de la caja disponible de cada Fondo, que permite asignar recursos a los proyectos cuando éstos lo necesiten. Además de ser una medida de eficiencia en la administración de los recursos de inversión de los fondos, se constituye en un instrumento de transparencia en el manejo de los recursos y provee información de ejecución financiera y presupuestal de los recursos del SGR en línea y en tiempo real.

### c) Cierre bienio 2015-2016 y ajustes al presupuesto 2017-2018.

Finalizada la vigencia presupuestal SGR 2015-2016, el MHCP adelantó el cierre presupuestal con dos objetivos: i) determinar los montos del recaudo efectivo del SGR y los montos girados y se ajusta así el presupuesto 2015-2016 al recaudo real y se determinan los saldos por girar que

<sup>78</sup> Artículo 16 del Decreto 2190 de 2016.

se suman a la vigencia 2017-2018<sup>79</sup> y ii) ajustar las cifras del exceso de ahorro, una vez observado el recaudo del bienio 2015-2016<sup>80</sup>.

Es así como mediante el Decreto 1103 del 27 de junio de 2017<sup>81</sup>, se ajusta el presupuesto 2015-2016 de \$24,8 billones<sup>82</sup> al recaudo real del SGR por \$19,4 billones. Ahora, la diferencia entre el recaudo y lo girado, determina una disponibilidad inicial para el bienio 2017-2018 de \$5,9 billones. De igual manera, se ajusta el exceso de ahorro presupuestado en el Decreto 2190 de 2016, en - \$3,91 millones.

Como resultado del cierre presupuestal del 2015-2016, el presupuesto vigente para 2017-2018, establecido con el Decreto 2190 de 2016 se ajusta pasando de \$14,5 billones a \$20,4 como se resume en el Cuadro 8.5.

**Cuadro 8.5 Ajustes al presupuesto vigente 2017-2018, según cierre presupuestal a 2016**  
Millones de pesos \$

| PRESUPUESTO 2107-2018<br>(Decreto 2190/16) | DISPONIBILIDAD INICIAL | AJUSTE EXCESO DE AHORRO FAE | DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL 2017 - 2018 |
|--------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------|
| 14.508.759                                 | 5.969.494              | - 3.912                     | 20.474.341                              |

Fuente: Grupo SGR.

### 8.2.3 Giro Oportuno de Recursos

Teniendo en cuenta que al 31 de diciembre de 2016, se terminó la vigencia presupuestal del bienio 2015 -2016 y que a partir del 01 de enero de 2017 inicia una nueva que terminará el 31 de diciembre de 2018, se mostrará la ejecución de recursos para cada una de estas vigencias según el recaudo efectivo del SGR y los giros que adelanta la Subdirección de Operaciones del MHCP, a los órganos, entidades beneficiarias y ejecutoras de proyectos, así como a los fondos de ahorro.

Según el tipo de recursos y en razón a los requisitos y momentos de giro, hay grandes diferencias en los indicadores de valor girado:

- Para los recursos de las asignaciones directas y FCR 40% y los del ahorro, al FAE y el FONPET: Estos recursos se giran según la instrucción de abono a cuenta (IAC) enviada por el DNP, dentro de los diez días del mes siguiente a su recaudo.

Para el giro de las asignaciones directas y FCR40%, las entidades beneficiarias solo deben cumplir con el requisito de tener una cuenta maestra habilitada y no ser sujeto de

<sup>79</sup> Según lo establecido en el artículo 2.2.4.1.2.1.6. del Decreto 1082 de 2015.

<sup>80</sup> Parágrafo 3, artículo 6 del Decreto 2190 de 2016.

<sup>81</sup> Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2015-2016 y se adelantan los ajustes al presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018

<sup>82</sup> En atención a la reducción sustancial en las proyecciones del recaudo para el bienio 2015-2016, el Decreto 1450 de 2015 aplazó el presupuesto en \$4,9 billones, por tanto, el presupuesto disponible fue de \$19.405. Sin embargo, dado que la medida normativa fue de “aplazamiento” y no de “reducción”, el decreto de cierre contempla como presupuesto de la vigencia 2015-2016 aquel que se expidió por Ley 1744 de 2014 y el Decreto 722 de 2015, que adiciona la disponibilidad inicial y saldo de mayor recaudo 2012.

medidas preventivas de suspensión de giro del DNP como administrador del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del SGR.<sup>83</sup>

- Los recursos de administración del SGR y los Fondos de inversión (FCTI, FDR, FCR 60%, y Cormagdalena).

En el caso de los proyectos de inversión que iniciaron ejecución con anterioridad al 1 de enero de 2017, con cargo a los recursos de FCTI, FDR, FCR 60%, y Cormagdalena, son solicitados por los ejecutores por un valor máximo equivalente a los contratos suscritos y registros presupuestales según lo reporte en el Gesproy, aplicativo de seguimiento de ejecución del DNP.

A partir del 2017<sup>84</sup>, los recursos de inversión son ordenados por el ejecutor para efectuar el pago desde la Cuenta Única del SGR al contratista cuando se cumplan las condiciones de pago y según la recepción de los bienes y servicios a satisfacción. De igual forma, procede el órgano del SGR beneficiario de los recursos de administración. Es de esta forma como se permite el seguimiento a la ejecución financiera real de los recursos del SGR.

En el Cuadro 8.6. Se muestra la ejecución final del bienio 2015-2016 ajustada al cierre presupuestal una vez liquidada esta vigencia.

**Cuadro 8.6 Giro de recursos Vigencia 2015-2016**

Millones de pesos \$

| Concepto                                               | Presupuesto 2015-2016 (1) | Valor girado     | % Ejecución presupuesto |
|--------------------------------------------------------|---------------------------|------------------|-------------------------|
| Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo | 512.548                   | 236.850          | 46%                     |
| Funcionamiento del sistema                             | 492.354                   | 323.951          | 66%                     |
| Monitoreo, seguimiento, control y evaluación           | 170.230                   | 137.724          | 81%                     |
| <b>TOTAL ADMINISTRACIÓN</b>                            | <b>1.175.132</b>          | <b>698.525</b>   | <b>59%</b>              |
| Fondo de ciencia, tecnología e innovación –FCTI        | 2.504.466                 | 531.224          | 21%                     |
| Fondo de desarrollo regional -FDR inversión            | 2.287.764                 | 1.128.840        | 49%                     |
| Fondo de desarrollo regional -FDR Compensaciones[3]    | 136.748                   | N.A.             | N.A.                    |
| Fondo de compensación regional FCR60%                  | 3.160.545                 | 1.783.886        | 56%                     |
| Fondo de compensación regional FCR40%                  | 1.347.049                 | 1.258.184        | 93%                     |
| CAR Río Grande de la Magdalena                         | 92.697                    | 42.147           | 45%                     |
| <b>TOTAL FONDOS DE INVERSIÓN</b>                       | <b>9.529.270</b>          | <b>4.744.281</b> | <b>50%</b>              |
| Asignaciones directas                                  | 2.808.099                 | 2.458.274        | 88%                     |
| Compensaciones directas contra el FDR                  | 1.301.805                 | 1.222.716        | 94%                     |
| <b>TOTAL ASIGNACIONES DIRECTAS</b>                     | <b>4.109.904</b>          | <b>3.680.990</b> | <b>90%</b>              |

<sup>83</sup> Según el artículo 2.2.4.1.2.2.3. del Decreto 1082 de 2015.

<sup>84</sup> En virtud del artículo 16 del Decreto 2190 de 2016.

| Concepto                               | Presupuesto 2015-2016 (1) | Valor girado      | % Ejecución presupuesto |
|----------------------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------|
| Fondo de ahorro y estabilización – FAE | 3.089.391                 | 2.942.378         | 95%                     |
| Ahorro pensional territorial – FONPET  | 1.384.586                 | 1.323.172         | 96%                     |
| <b>TOTAL FONDOS DE AHORRO</b>          | <b>4.473.977</b>          | <b>4.265.550</b>  | <b>95%</b>              |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                   | <b>19.288.282</b>         | <b>13.389.346</b> | <b>69%</b>              |

Fuente: Reportes SPGR, elaboración Grupo SGR.

(1) Corresponde al presupuesto ajustado 2015-2016 mediante Decreto 1103 del 17 de junio de 2017.

(2) Los giros contra este rubro se suman al rubro de Compensaciones directas contra el FDR.

Al 31 de diciembre de 2016, el presupuesto ascendió a \$19,4 billones incluida la medida de aplazamiento, de los cuales se recaudaron \$19,3, es decir un 99% y se giró un total de \$13,4 billones, para un porcentaje de ejecución del 69%.

Del 1 de enero 2017 al 30 de junio de 2017, el recaudo corriente equivale al \$2,52 billones, es decir un 17% del presupuesto corriente que asciende a \$11,8 billones de \$14,5 inicialmente decretado<sup>85</sup> Ahora bien, teniendo en cuenta que el presupuesto 2017-2018 es modificado con el cierre presupuestal, se incluye la disponibilidad inicial de \$5,9 billones, para un total de \$20,5 billones de presupuesto y un 41% de financiación, de lo que se ha girado en total un 8% de la caja disponible, como se referencia en el Cuadro 8.7.

#### Cuadro 8.7 Giro de recursos vigencia 2017-2018

Corte al 30 de junio de 2017

Millones de pesos \$

| Concepto                                               | Presupuesto 2017-2018 (1) | Ingresos en caja (2) | % Financiación | Valor girado   | % Ejecución presupuesto |
|--------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------|----------------|----------------|-------------------------|
| Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo | 510.903                   | 326.126              | 64%            | 40.472         | 8%                      |
| Funcionamiento del sistema                             | 407.177                   | 222.394              | 55%            | 38.262         | 9%                      |
| Monitoreo, seguimiento, control y evaluación           | 150.182                   | 57.792               | 38%            | 27.900         | 19%                     |
| <b>TOTAL ADMINISTRACIÓN</b>                            | <b>1.068.263</b>          | <b>606.312</b>       | <b>57%</b>     | <b>106.635</b> | <b>10%</b>              |
| Fondo de ciencia, tecnología e innovación -FCTI        | 3.099.488                 | 2.226.417            | 72%            | .344           | 1%                      |
| Fondo de desarrollo regional -FDR inversión            | 3.446.701                 | 1.463.058            | 42%            | 56.698         | 2%                      |
| Fondo de desarrollo regional -FDR Compensaciones       | 1.591.171                 | 369.538              | 23%            | 0              | 0%                      |
| Fondo de compensación regional FCR60%                  | 4.212.381                 | 1.867.633            | 44%            | 139.717        | 3%                      |
| Fondo de compensación regional FCR40%                  | 1.960.251                 | 397.086              | 20%            | 332.448        | 17%                     |
| CAR Río Grande de la Magdalena                         | 109.346                   | 63.152               | 58%            | 13.631         | 12%                     |

<sup>85</sup> Como se muestra en el cuadro 7.3. el presupuesto expedido en el Decreto 2190 de 2016, asciende a \$14,5 billones, que corresponde al presupuesto corriente de \$11,8 billones y otras medidas por \$2,7 billones.

| Concepto                              | Presupuesto 2017-2018 (1) | Ingresos en caja (2) | % Financiación | Valor girado     | % Ejecución presupuesto |
|---------------------------------------|---------------------------|----------------------|----------------|------------------|-------------------------|
| <b>TOTAL FONDOS DE INVERSIÓN</b>      | <b>14.419.338</b>         | <b>6.386.884</b>     | <b>44%</b>     | <b>572.838</b>   | <b>4%</b>               |
| Asignaciones directas                 | 2.856.755                 | 671.359              | 24%            | 309.088          | 11%                     |
| Compensaciones directas contra el FDR | 79.089                    | 79.089               | 100%           | 0                | 0%                      |
| <b>TOTAL ASIGNACIONES DIRECTAS</b>    | <b>2.935.844</b>          | <b>750.448</b>       | <b>26%</b>     | <b>309.088</b>   | <b>11%</b>              |
| Fondo de ahorro y estabilización –FAE | 878.234                   | 446.643              | 51%            | 437.857          | 50%                     |
| Ahorro pensional territorial – FONPET | 1.172.662                 | 299.591              | 26%            | 295.373          | 25%                     |
| <b>TOTAL FONDOS DE AHORRO</b>         | <b>2.050.895</b>          | <b>746.234</b>       | <b>36%</b>     | <b>733.229</b>   | <b>36%</b>              |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                  | <b>20.474.340</b>         | <b>8.489.879</b>     | <b>41%</b>     | <b>1.721.790</b> | <b>8%</b>               |

Fuente: Reportes SPGR, elaboración Grupo SGR.

- (1) El presupuesto vigente corresponde a lo establecido en los decretos 2190 de 2016 y 1103 de 2017.
- (2) Los ingresos en caja incluyen la disponibilidad inicial 5,9 billones establecida en el cierre presupuestal, y no incluye los conceptos de desahorro extraordinarios FAE, exceso de ahorro FAE y rendimientos financieros, toda vez que, aunque son caja efectiva, aún no se han ordenado su abono a cuenta.

Con respecto a la gestión del giro, con la entrada en vigencia de los Decretos 1297 y 2190 de 2016<sup>86</sup>, se realizaron las mejoras en el SPGR para implementar estas disposiciones de manera automatizada y en línea. En este proceso, se realizaron ocho socializaciones sobre los modelos de giro de recursos para los ejecutores de proyectos de inversión de los fondos, siguiendo la agenda que se presenta en el Cuadro 8.8

**Cuadro 8.8 Talleres de Socialización Modelos de giro de recursos SGR**

| Fecha    | Región         | EJECUTORES EN LOS DEPARTAMENTOS DE:                                        |
|----------|----------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 21/10/16 | Eje Cafetero   | Risaralda, Quindío y Caldas                                                |
| 28/10/16 | Del Llano      | Arauca, Vaupés, Vichada, Guaviare, Guainía, Meta, Casanare                 |
| 15/11/16 | Caribe         | Guajira, Magdalena, Atlántico, Sucre, Córdoba, Cesar, Bolívar, San Andrés. |
| 17/11/16 | Centro Sur     | Putumayo, Caquetá, Tolima, Amazonas                                        |
| 25/11/16 | Pacífico       | Valle, Cauca, Chocó                                                        |
| 05/12/16 | Eje Cafetero   | Antioquia                                                                  |
| 12/12/16 | Centro Oriente | Santander                                                                  |
| 20/12/16 | Centro Sur     | Huila                                                                      |

Fuente: Grupo SGR-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Igualmente, en lo corrido del 2017, se ha adelantado 12 sesiones de capacitación en la operación y manejo del SPGR, en la que participaron los funcionarios de entidades ejecutoras que deben cumplir la nueva disposición de uso del SPGR para el giro de los recursos, para realizar

<sup>86</sup> Los artículos 2 del Decreto 1297 de 2016 y 16 del Decreto 2190 de 2016, establecen que los órganos y ejecutores de proyectos aprobados con cargo a los recursos de administración, FCTI, FDR, FCR60% y Cormagdalena, realicen la ejecución de la cadena presupuestal de estos recursos en el SPGR y ordenen el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

operaciones de presupuesto, tesorería y contabilidad. De la misma manera, se adelantaron capacitaciones a las Secretarías Técnicas de los OCAD Regionales, del FCTI y de Cormagdalena, quienes tienen un rol importante en el control presupuestal y de caja de cada uno de los Fondos del OCAD respectivo.

Así, se ha capacitado al 91% de los usuarios que hacen parte de la gestión de giros en el SPGR, y se cuenta con una agenda programada para que, al 30 de agosto de 2017, se logre la capacitación de la totalidad de los ejecutores actuales que deben hacer uso de este sistema.

#### **8.2.4 Participación en la toma de decisiones de inversión territorial**

Con los recursos del SGR, se avanza en la financiación de proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales para viabilización, priorización y aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Estos órganos son la instancia en la que los tres niveles de Gobierno acuerdan las inversiones para avanzar en las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales de desarrollo.

En el seno de estos Órganos, el MHCP contribuye a la toma de decisiones de inversión territorial como miembro de los OCAD regionales y departamentales y también brindando herramientas de planeación y control presupuestal a dichos OCAD.

##### **a) Participación en Órganos Colegiados de Administración y Decisión**

El MHCP es miembro de los seis OCAD Regionales, de 18 de los 32 OCAD departamentales y de 2 de 8 de las corporaciones autónomas receptoras de regalías directas. El Ministerio ejerce el rol de líder del Gobierno Nacional en tres de los seis OCAD regionales: Centro-Sur, Centro-Oriente y Llano y en cuatro departamentales: Boyacá, Córdoba, Santander y Meta.

Con su participación en la aprobación de proyectos de inversión, se han implementado buenas prácticas al interior de cada una de las Secretarías técnicas de los OCAD que tienen como base el uso de las herramientas de control presupuestal y de caja propuestas por el MHCP para indicar el comportamiento de la financiación real del presupuesto, como criterio para la aprobación de iniciativas siempre que se evidencie disponibilidad de recursos para el respaldo en estas decisiones.

Bajo estas premisas de rigor técnico y financiero, durante el periodo comprendido entre el julio de 2016 y junio de 2017, el MHCP ha participado en la aprobación de 232 proyectos de inversión y 6 aprobaciones para el pago de compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011 (inflexibilidades) por un monto total de \$2,3 billones provenientes del SGR, como se muestra en el Cuadro 8.9.

**Cuadro 8.9 Proyectos aprobados por región en los OCAD con participación del MHCP**

Del 1 de julio de 2016 y 30 de junio de 2017

Millones de pesos \$

| Región*              | Valor SGR Aprobado | No. Proyectos aprobados | No. Inflexibilidades |
|----------------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
| Caribe               | 914.055            | 48                      | 2                    |
| Centro Oriente       | 496.715            | 61                      | 2                    |
| Centro Sur           | 86.710             | 16                      | 1                    |
| Eje Cafetero         | 77.739             | 7                       | 1                    |
| Llanos Orientales    | 487.155            | 63                      | -                    |
| Pacífico             | 226.068            | 37                      | -                    |
| <b>Total general</b> | <b>2.288.442</b>   | <b>232</b>              | <b>6</b>             |

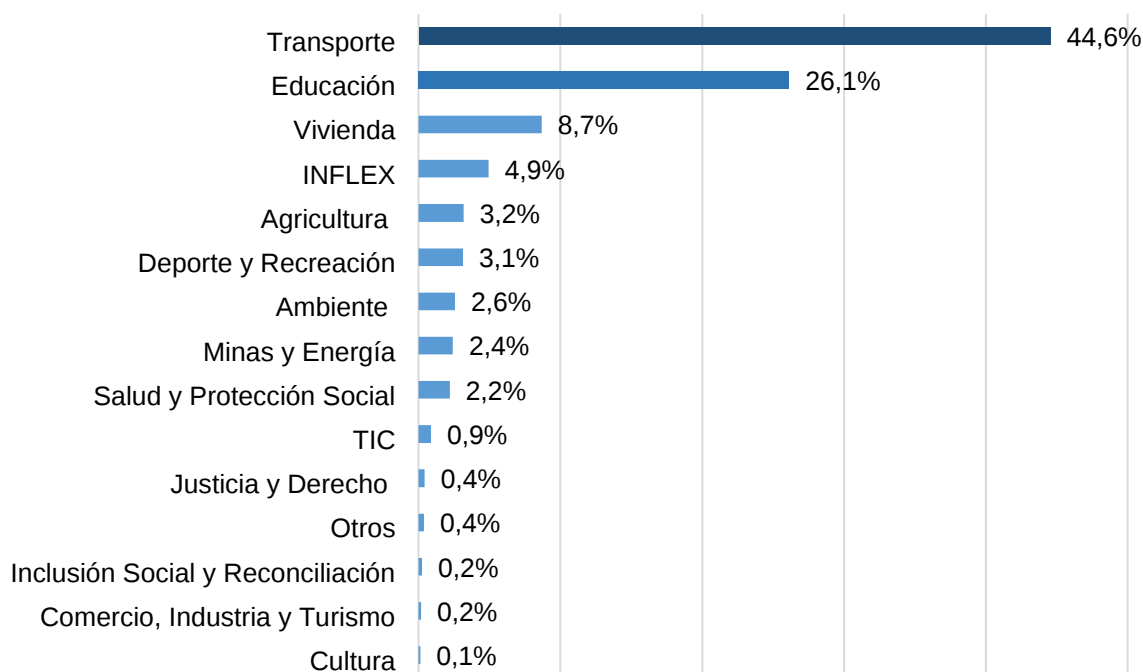
\*Corresponde a los proyectos aprobados en el OCAD Regional y los OCAD departamentales de la región respectiva.

Fuente: Grupo SGR-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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 26% de los recursos. En tercer lugar, se financia el pago de deudas contraídas con cargo a recursos de regalías con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, que representa un 3% de los recursos aprobados en el periodo (Gráfico 8.1).

**Gráfico 8.1 Aprobación por sector inversión con la participación del MHCP**

Entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2017



Fuente: Grupo SGR-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Desde este rol de miembro de los OCAD Regionales, y a la luz de la disposición del Decreto 2190 de 2017 que asigna recursos de recursos adicionales al FDR de cada departamento, para la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, el Ministerio ha asumido el liderazgo para

que, de manera articulada con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Fondo de Adaptación y el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, y las Gobernaciones, se puedan formular, viabilizar, priorizar y aprobar proyectos prioritarios para evitar la pérdida de vidas durante la ocurrencia de eventos climáticos previsibles.

De esta manera, se estableció la ruta específica para la aprobación de este tipo de proyectos y se precisaron los lineamientos para determinar las características que deben cumplir los proyectos para acceder a estos recursos, los cuales serán divulgados a través de un documento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### **8.2.5 Evaluación y Monitoreo del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)**

El SGR es especialmente vulnerable al carácter cíclico de la economía, pues sus ingresos dependen de las condiciones del mercado de recursos naturales no renovables, tales como los precios de estos productos y la tasa representativa del mercado, factores externos de alta volatilidad. Adicionalmente, por la naturaleza finita de los recursos naturales no renovables, los recursos del SGR son ingresos de carácter temporal.

Por lo anterior, la reforma constitucional que creó el SGR previó la destinación de un porcentaje de los ingresos al ahorro público, de tal forma que permitieran aprovechar los ingresos temporales y finitos de las regalías en el mediano y largo plazo, así como estabilizar los niveles de inversión con cargo a estos ingresos fluctuantes.

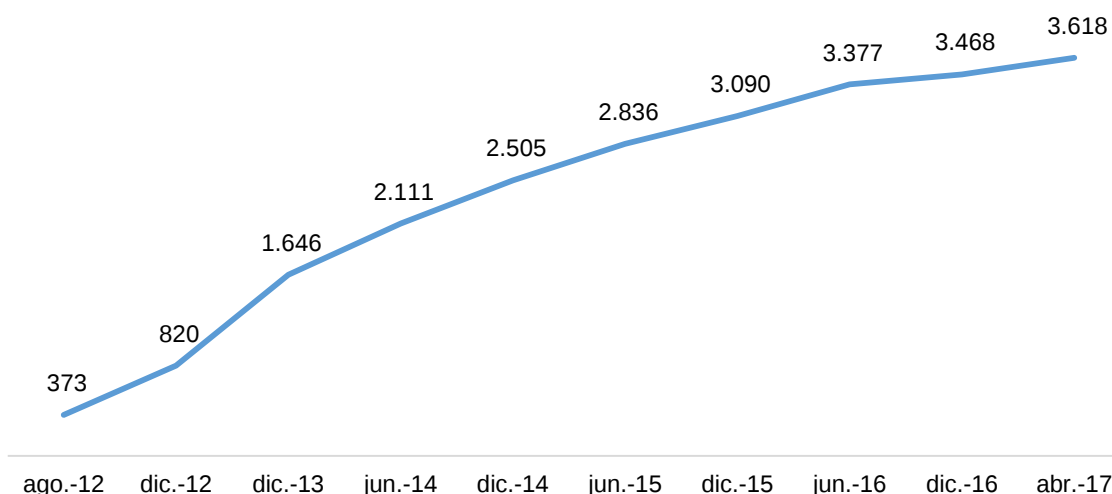
Así, hasta un 30% de los ingresos del SGR se destinan al FAE, creado por la Constitución como el instrumento de ahorro central para acumular recursos en épocas de crecimiento de los ingresos del SGR y desacumular para mitigar los efectos de los choques negativos (como caída de precios y de producción) a los ingresos de regalías. Esto contribuye a su vez a estabilizar el gasto de inversión y el entorno económico, frente a las fluctuaciones de la economía y de los ingresos minero-energéticos.

Los altos ingresos del SGR así como el comportamiento al alza de la tasa representativa del mercado durante los primeros años de operación del SGR, han permitido una evolución positiva del saldo ahorrado. El FAE inició su funcionamiento el 29 de agosto de 2012 con una distribución inicial de USD 373 millones y a abril de 2017 el saldo de aportes alcanzó USD 3.618 millones, incluyendo los rendimientos netos obtenidos (Gráfico 8.2).

El saldo del portafolio del FAE fue afectado en noviembre de 2016, por la operación que daba cumplimiento el desahorro extraordinario ordenado en el artículo 7 de la Ley 1744 de 2016, por \$354 mil millones para financiar el presupuesto de las asignaciones directas, como una medida que amortiguó la caída de los ingresos corrientes por la explotación de los recursos no renovables en el bienio 2015-2016. Esta operación fue realizada en un momento adecuado dado que la tasa de cambio favorecía la monetización de estos recursos, con una TRM de \$3.135,65. En el Gráfico 8.2 se presenta el saldo ahorrado en el FAE que ha mantenido su tendencia creciente.

**Gráfico 8.2 Saldo acumulado en el FAE**

Millones de Dólares



Fuente: Banco de la República.

El patrimonio del FAE está constituido por los aportes distribuidos por cada uno de los 32 departamentos y el Distrito Capital, cuyos saldos por partícipe en dólares estadounidenses, al cierre del mes de abril de 2017, se presentan en el Cuadro 8.10.

**Cuadro 8.10 Saldos por partícipe a abril de 2017**

| Saldos por partícipe FAE | Saldo Unidades | Saldo Dólares  | Participación |
|--------------------------|----------------|----------------|---------------|
| AMAZONAS                 | 24.340,71      | 24.976.569,25  | 0,7%          |
| ANTIOQUIA                | 203.071,64     | 208.376.582,12 | 5,8%          |
| ARAUCA                   | 90.643,37      | 93.011.293,74  | 2,6%          |
| SAN ANDRES PROVIDENCIA   | 23.757,28      | 24.377.904,00  | 0,7%          |
| ATLANTICO                | 83.492,30      | 85.673.411,39  | 2,4%          |
| BOGOTA D.C.              | 61.420,63      | 63.025.153,06  | 1,7%          |
| BOLIVAR                  | 163.062,32     | 167.322.076,34 | 4,6%          |
| BOYACA                   | 125.103,16     | 128.371.294,10 | 3,5%          |
| CALDAS                   | 49.415,06      | 50.705.956,22  | 1,4%          |
| CAQUETA                  | 62.821,57      | 64.462.689,97  | 1,8%          |
| CASANARE                 | 200.440,78     | 205.676.990,59 | 5,7%          |
| CAUCA                    | 127.916,91     | 131.258.550,99 | 3,6%          |
| CESAR                    | 180.179,48     | 184.886.399,85 | 5,1%          |
| CHOCO                    | 93.938,51      | 96.392.509,95  | 2,7%          |
| CORDOBA                  | 194.212,36     | 199.285.863,45 | 5,5%          |
| CUNDINAMARCA             | 106.375,67     | 109.154.575,72 | 3,0%          |
| GUAINIA                  | 20.691,08      | 21.231.601,58  | 0,6%          |
| GUAVIARE                 | 29.579,85      | 30.352.582,97  | 0,8%          |
| HUILA                    | 127.418,48     | 130.747.094,72 | 3,6%          |
| LA GUAJIRA               | 180.002,94     | 184.705.244,70 | 5,1%          |

| Saldos por partícipe FAE | Saldo Unidades      | Saldo Dólares           | Participación |
|--------------------------|---------------------|-------------------------|---------------|
| MAGDALENA                | 120.869,08          | 124.026.597,63          | 3,4%          |
| META                     | 364.427,89          | 373.948.016,51          | 10,3%         |
| NARIÑO                   | 148.868,64          | 152.757.611,99          | 4,2%          |
| NORTE DE SANTANDER       | 100.163,64          | 102.780.265,41          | 2,8%          |
| PUTUMAYO                 | 68.676,58           | 70.470.655,70           | 1,9%          |
| QUINDIO                  | 23.852,93           | 24.476.052,28           | 0,7%          |
| RISARALDA                | 41.938,75           | 43.034.333,65           | 1,2%          |
| SANTANDER                | 129.003,49          | 132.373.510,13          | 3,7%          |
| SUCRE                    | 126.315,46          | 129.615.256,64          | 3,6%          |
| TOLIMA                   | 98.107,12           | 100.670.022,80          | 2,8%          |
| VALLE DEL CAUCA          | 105.777,91          | 108.541.196,81          | 3,0%          |
| VAUPES                   | 20.688,41           | 21.228.866,10           | 0,6%          |
| VICHADA                  | 29.773,61           | 30.551.404,29           | 0,8%          |
| <b>TOTAL</b>             | <b>3.526.347,62</b> | <b>3.618.468.134,65</b> | <b>100%</b>   |

Fuente: Informe Banco de la República.

La Ley 1530 de 2012 en sus artículos 45 y 50, definen que con los recursos del FAE se constituirá un patrimonio autónomo denominado “Fideicomiso FAE”, administrado por el Banco de la República en dólares americanos. Este Fideicomiso tiene como objetivo maximizar la rentabilidad de los recursos, pero con un manejo de los activos de un inversor prudente.

Los recursos son ahorrados y administrados de acuerdo con la política y los lineamientos de inversión dictados por el Comité de Inversiones FAE, compuesto por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside, el Ministro de Minas y Energía y el Director del Departamento de Planeación Nacional y cuenta con la asistencia de dos gobernadores (uno de los cuales corresponderá a uno de los departamentos productores) y dos alcaldes (uno de los cuales corresponderá a uno de los departamentos productores), entre otros invitados permanentes. Su función principal es la de determinar las políticas y criterios de inversión, así como supervisar la Política de Inversiones.

Obedeciendo a buenas prácticas adoptadas por fondos soberanos de diferentes países e implementando políticas de transparencia y divulgación de la información, el Grupo Técnico de Apoyo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, elabora reportes mensuales y trimestrales del FAE, en donde se detalla la composición del portafolio de inversiones, así como sus principales indicadores de desempeño. Éstos son publicados con la periodicidad respectiva, en la página de internet del SGR del MHCP.

El esquema de Gobierno corporativo ha permitido que el FAE mantenga una política prudente de inversión, logrando el objetivo fijado y generando una rentabilidad moderada. No obstante, para desarrollar de manera más certera el objetivo de maximizar la rentabilidad de los recursos fideicomitados, se requiere la definición de una política de inversión del FAE que permita fijar objetivos de riesgo y retorno más precisos.

Para ello, desde mayo de 2016 se cuenta con una asesoría en políticas de inversión por parte de la firma consultora Verus Advisory Inc, que apoya al Comité de Inversiones en el diseño y definición de la política de inversión del FAE teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- Definición objetivo de inversión
- Asignación estratégica de activos (Asset Allocation)
- Medidas de desempeño de la estrategia de inversión
- Criterios generales de selección de administradores externos
- Revisión y diagnóstico anual a la implementación estrategia de inversión
- Documento de Política de Inversión

En el informe al comité de inversiones en diciembre de 2016, la consultora realizó las siguientes recomendaciones:

- Implementar la estructura de administradores con bajo riesgo, bajo error de réplica y portafolios de alta calidad en renta fija de corto plazo, renta fija básica y renta variable global pasiva.
- Usar criterios conservadores y de calidad institucional en la contratación de administradores externos para renta fija básica y renta variable global.
- Adoptar lineamientos de inversión amplios y conservadores que proporcionen suficiente flexibilidad para alcanzar el rendimiento objetivo bajo unos parámetros de riesgo reducidos.
- El monitoreo del rendimiento y del riesgo es igualmente importante para los procesos de evaluación y reporte.

A partir de 2017, se inicia la implementación parcial de la nueva política de inversión en cuanto a la asignación estratégica de activos y al seguimiento del nuevo Benchmark sugerido por la consultora, el cual se compone de un 10% del índice MSCI ACWI, un 70% del índice Barclays US Government/Credit y un 20% del índice Barclays US Government/Credit 1-3 Year Maturity. Con la implementación de la nueva política de inversión, el desempeño del FAE convergerá en una diferencia sustancial hacia niveles de rentabilidad más altos.

### 8.3 Retos y desafíos

Los recursos del Sistema General de Regalías, se han constituido sin duda alguna, en una de las principales fuentes de financiación en la implementación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y a su vez son recursos que imprimen dinamismo a la economía local y nacional. Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, estos recursos son vitales para que las entidades territoriales, en especial las más afectadas y aisladas del desarrollo por causa del conflicto armado, realicen las inversiones que permitan cerrar las brechas sociales y crear las condiciones de competitividad necesarias para garantizar niveles mínimos de calidad de vida.

Esto plantea retos importantes al SGR y a todos los órganos involucrados en el ciclo de las regalías y de los proyectos de inversión financiados con estos recursos. Afortunadamente, aún con el choque sufrido por la caída en el precio del barril del petróleo a nivel mundial sobre los ingresos de regalías en el bienio 2015-2016, el SGR ha logrado mantener la estabilidad de la

inversión regional, a través de la programación contracíclica de los ingresos a la inversión y aprovechando de manera prudente y suficiente, el ahorro en el FAE y las regiones cuentan con más de \$12 billones de presupuesto disponible para la financiación de proyectos en los próximos años.

Por tanto, los desafíos del SGR se encuentran en la adecuada focalización y priorización de las inversiones que se realizarán con estos recursos, en lograr una mayor agilidad y transparencia en la ejecución de los mismos. Lograr esto exige un esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados en el SGR, pero desde las competencias del MHCP como Órgano del SGR, se plantean los siguientes focos de acción en el próximo año para contribuir al logro de los retos del Sistema:

- Simplificar y optimizar los procesos de viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión. Para ello, se debe identificar, en conjunto con el DNP y las entidades territoriales, los requisitos y procesos que estén generando cuellos de botella, para que en el seno de la Comisión Rectora se tomen las medidas de simplificación y optimización de procesos del SGR.
- Fortalecer la estrategia de generación de capacidades en estructuración y formulación de proyectos de actores territoriales. De la misma manera, la Comisión Rectora debe evaluar los procesos de asistencia técnica y generación de capacidades de los actores territoriales en la estructuración y formulación de proyectos de inversión, financiados con los recursos de funcionamiento del SGR, para potenciar las prácticas que han arrojado resultados positivos y reorientar estrategias para mejorar su impacto.
- Avanzar en que el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), sea el sistema de información que dé cuenta de la ejecución real de los proyectos de inversión del SGR. Para ello, es indispensable avanzar en la implementación de la disposición del Decreto 2190 de 2016 que señala que los ejecutores de gastos de administración y de proyectos de inversión financiados con recursos distintos a las asignaciones directas y específicas (FCR40%), utilicen el SPGR para registrar su ejecución presupuestal, e identificar y realizar las mejoras y cambios en la operación del SPGR para que a partir del 2018, este sistema suministre la información presupuestal y contable<sup>87</sup> de los proyectos ejecutados desde el SPGR, a las entidades de monitoreo y control, a las entidades beneficiarias de los recursos y a cualquier ciudadano interesado.
- De la misma manera, para dotar de mayor transparencia, además de continuar con la publicación de la información detallada de presupuesto, recaudo y giro de los recursos, se requiere avanzar en la implementación de un proceso de atención al ciudadano y a las entidades territoriales a través de mecanismos como mesas de ayuda, asistencia telefónica y publicación de reportes en nuevas estructuras, que den cuenta clara del recaudo distribuido y la ejecución presupuestal de los recursos asignados a cada entidad territorial.

---

<sup>87</sup> Resolución 470 de 2016 de la Contaduría General de la Nación “Por la cual se incorpora al marco normativo para entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los recursos del Sistema General de Regalías.”

- Finalmente, de cara a la etapa de postconflicto en la que se encuentra el país, es necesario impulsar los ajustes normativos al SGR para que las regalías sean un instrumento eficiente y de fácil acceso para los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza rural, la existencia de economías ilegales y que presentan deficiencia en sus instituciones.

Se continuará el trámite del proyecto de Acto legislativo 10 de 2017, en el marco del cual se ha propiciado un diálogo productivo con los Honorables Congresistas, alcaldes, gobernadores, comunidad científica y académica sobre las necesarias mejoras al SGR.

Es así como, además de la reforma constitucional en curso, es necesario elaborar y tramitar otras iniciativas legislativas y reglamentarias tendientes a introducir cambios en el funcionamiento del SGR, que garanticen la ejecución oportuna y articulada de la inversión del SGR en los territorios más afectados por el conflicto y en todo el país.

# Capítulo 9

## 9. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

### 9.1 Visión de largo plazo

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es la entidad responsable de administrar con calidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control; facilitar las operaciones de comercio exterior y proveer información confiable y oportuna, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano.

La DIAN es entonces un actor determinante para la obtención de recursos públicos que permiten ejecutar planes y políticas que direccionan la sociedad colombiana hacia su desarrollo y mayores niveles de bienestar. Así mismo, debe facilitar las operaciones de comercio internacional al tiempo que garantiza la salubridad pública y la seguridad nacional al evitar la introducción al país de armas e insumos para la producción de drogas ilícitas, y productos ilegales en general.

Así, para el año 2020, la entidad espera generar un alto nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, apoyar la sostenibilidad financiera del país y fomentar la competitividad de la economía nacional, gestionando la calidad y aplicando las mejores prácticas internacionales en su accionar institucional.

En cumplimiento de esta Visión, el Plan Estratégico 2014 - 2018 se estructuró sobre cuatro objetivos: contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado colombiano; aportar al mejoramiento de la competitividad del País; fomentar el cumplimiento de las obligaciones Tributarias, Aduaneras y Cambiarias; y, desarrollar las mejores prácticas de la gestión de Buen Gobierno para incrementar los niveles de confianza y credibilidad.

Además, la DIAN reconoce que existe una fuerte interdependencia entre el crecimiento económico y la Hacienda Pública, hecho que sin duda representa importantes desafíos a la entidad. De una parte, en los dos últimos años, se viene enfrentando la caída de los precios de las materias primas, especialmente los del petróleo, y afrontar el efecto de fenómenos naturales que impactan el ingreso tributario. De otra parte, las necesidades del Estado vienen aumentando por el incremento en la inversión social y la financiación del posconflicto.

Contrarrestar las amenazas y aprovechar las oportunidades se ha hecho de la mano con los actores de la hacienda pública colombiana. En este sentido, se vienen adelantando estrategias relacionadas con cambios normativos, utilización de las tecnologías de información para el servicio y el control, y la búsqueda de instrumentos asociados a la inteligencia de negocios para hacer una gestión más eficiente y efectiva.

Estas estrategias se continuarán aplicando ya que con ellas se han alcanzado resultados exitosos tales como: por una parte, el recaudo por gestión DIAN se duplicó en el último año, pasando de \$ 3,8 billones a \$ 6,9 billones de pesos, el recaudo de cartera entre julio de 2016 y marzo de 2017 se encuentra alrededor de \$ 9 billones; por otra parte, las aprehensiones entre julio de 2016 y abril de 2017 alcanzan un valor de más de \$ 243.103 millones y la base de contribuyentes se amplió en más de 200.000 nuevos contribuyentes.

También viene cumpliendo con los exigentes requisitos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ya es un hecho el intercambio de información financiera y tributaria con alrededor de 52 países, con los que se tienen convenios. Estos fueron la base para impulsar la política de normalización de activos incluida en la reforma tributaria estructural, con la que se han normalizado activos omitidos y pasivos irreales por valor de \$19,3 billones, equivalentes a US\$ 6.511 millones, liquidando por los años gravables 2015, 2016 y 2017, un impuesto de normalización de \$ 2,3 billones, para un total de 14.471 contribuyentes que se acogieron a la normalización. Específicamente, la información de las declaraciones presentadas a al 22 de mayo de 2017, indica que para el año 2017, 8.101 contribuyentes normalizaron activos omitidos y pasivos inexistentes por valor de \$11,3 billones e impuesto de normalización cercano a los \$1,5 billones.

Dicha reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) incorpora un manejo específico para las entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) con un estricto régimen sancionatorio y normas antiabuso, crea el Monotributo con el fin de impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de los pequeños contribuyentes, entre otras modificaciones. Así las cosas, la reforma tributaria es un pilar de hacienda pública cuya implementación exitosa garantizará el logro de los principios de simplicidad (elimina tributos, simplifica trámites y declaraciones y acerca la contabilidad a los impuestos), progresividad y equidad.

En este mismo contexto, con la nueva normativa aduanera aprobada (Decreto 390 de 2016), se armoniza la legislación de Colombia con la internacional y se dota a la entidad de importantes instrumentos para la facilitación y control de las operaciones de comercio internacional. Por tanto, se continuará con el fortalecimiento de figuras como la del Operador Económico Autorizado y el uso de tecnologías para la prestación de un mejor servicio y un efectivo control, incorporadas en dicha norma.

De este modo, la DIAN continuará trabajando día a día para promover el cumplimiento voluntario, logrando la contribución de recursos a la Nación por parte de todos los colombianos, de una forma justa y equitativa. Se seguirá impulsando la facilitación de las operaciones de comercio exterior para lograr una mayor competitividad del país; y desarrollando las mejores prácticas que le permitan ser una institución líder en el servicio, como herramienta clave para el logro de los objetivos institucionales y nacionales.

## 9.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

### 9.2.1. Sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado Colombiano

#### 9.2.1.1 Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo-SINERGIA

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la DIAN incorporó por primera vez indicadores que permiten hacer seguimiento a temas que inciden de manera directa en las finanzas públicas, tal como son la evasión tributaria y el contrabando. El nivel de cumplimiento logrado para el año 2016 y para el periodo enero - mayo de 2017, registrados en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA, se pueden observar en la Cuadro 9.1.

**Cuadro 9.1 Seguimiento a Metas del Gobierno DIAN-SINERGIA**

Año 2017 (enero-mayo)

| NOMBRE INDICADOR                                                                        | Meta Cuatrienio | Meta 2016 | Avance logrado 2016 | Cierre % 2016 | Meta 2017 | Avance logrado 2017 | Avance % 2017 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------|---------------------|---------------|-----------|---------------------|---------------|
| Recaudo Bruto DIAN (billones).                                                          | 153,6           | 130,1     | 126,7               | 97,38         | 142,6     | 60,78               | 42,62         |
| Recaudo Neto DIAN (billones).                                                           | 147,2           | 121,8     | 116,9               | 95,97         | 136,1     | 56,4                | 41,44         |
| Recaudo Tributario Bruto como porcentaje del PIB (porcentaje).                          | 15,4            | 15,3      | 14,69               | 96,01         | 15,4      | 14,44               | 93,77         |
| Recaudo por Gestión DIAN (billones).                                                    | 5,7             | 5,4       | 5,51                | 102,03        | 5,5       | 2,31 <sup>(1)</sup> | 28,91         |
| Tasa de Evasión en el Impuesto al Valor Agregado - IVA.                                 | 15,5            | 16,5      | N.A.                | N.A.          | 16,0      | N.A.                | N.A.          |
| Proporción de subfacturación y contrabando abierto dentro de las importaciones legales. | 10,5            | 11,2      | N.A.                | N.A.          | 10,8      | N.A.                | N.A.          |
| Nuevos contribuyentes en el impuesto sobre la renta.                                    | 70.000          | 20.000    | 200.511             | 1.002,60      | 10.000    | N.A.                | N.A.          |
| Tiempo de desaduanamiento en importaciones (horas).                                     | 18              | 20        | 21                  | 70,3          | 19        | N.A.                | N.A.          |
| Puertos que cuentan con equipos de inspección no intrusiva.                             | 11              | 9         | 9                   | 100           | 2         | N.D.                | 0             |

(1) Avances al mes de mayo de 2017.

Fuente: Coordinación de Planeación y Evaluación-SGAO-DGO-DIAN

Como se puede deducir de la Cuadro 9.1, la DIAN ha avanzado de forma decisiva en el cumplimiento de las metas establecidas para el cuatrienio. Se han logrado importantes avances en cuanto a la cobertura de los contribuyentes registrados en las bases de datos de la entidad y

se ha fortalecido el recaudo por Gestión DIAN, que involucra la recuperación de cartera y la gestión efectiva de fiscalización.

En cuanto al recaudo bruto y neto, no se logró el cumplimiento pleno de la meta 2016, comportamiento que se explica por la menor dinámica de la economía, dadas algunas situaciones adversas como fueron el fenómeno del Niño, el paro camionero y un menor recaudo bruto por concepto de tributos externos dado el decrecimiento de las importaciones CIF en dólares.

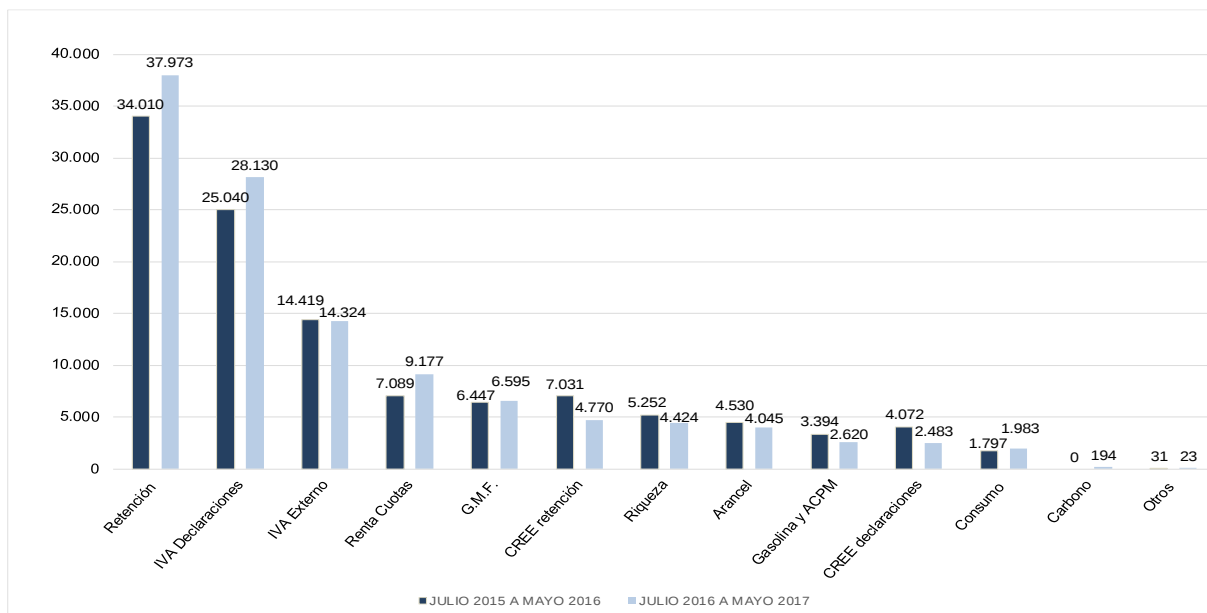
A pesar de ello, tributos como el impuesto CREE y el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, así como la retención a título de renta, cumplieron la meta de recaudo establecida para el año 2016, contrarrestando los menores ingresos que se generaron en impuestos afectados por dicho contexto, tal como se expone a continuación.

### 9.2.1.2 Comportamiento del Recaudo entre julio de 2016 a mayo de 2017

En el período comprendido entre julio de 2016 y mayo de 2017, los ingresos tributarios brutos administrados por la DIAN crecieron en más de \$3,6 billones. En el periodo mencionado, los recaudos ascendieron a \$116,7 billones, de los cuales los impuestos internos representan el 84,2% del total ingresado.

En el Gráfico 9.1 puede apreciarse el recaudo bruto por tipo de ingreso y su relación con la meta de recaudo, que se cumplió en un 95,0%. Esto significa que en el período mencionado se presentó un menor recaudo frente a lo esperado, equivalente a \$6,2 billones (Gráfico 9.1 y Cuadro 9.2).

**Gráfico 9.1 Recaudo julio 2015–mayo 2016 vs. julio 2016- mayo 2017**



Fuente: Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN

De acuerdo con la contribución a la variación, el crecimiento del 3,2% se explica mayoritariamente por el comportamiento del impuesto a la renta, con 5,3 puntos porcentuales, de los cuales 3,4 puntos corresponden a la retención en la fuente a título de renta, que presentó recaudos frente al mismo periodo del año anterior superiores a los \$3,8 billones.

Existen dos formas de recaudar el impuesto de renta; la primera y más importante por su magnitud, tiene que ver con la retención a título de renta y la segunda es la que se realiza a través de los pagos al momento de presentar las declaraciones renta. La segunda modalidad es conocida como cuotas dado que se vincula a las periodicidades que se generan dependiendo del calendario tributario y del tipo de contribuyente que está en la obligación de presentar su denuncia rentística.

El aumento en el recaudo de retención en la fuente a título de renta se explica por la introducción de una nueva autorretención en el impuesto aplicable desde el primero (1) de enero de 2017, a través del Decreto 2201 de diciembre de 2016. Lo anterior con el fin de reflejar el incremento en la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas establecido en la Ley 1819 de 2016, al pasar de 25% a 33%.

El mecanismo de la nueva autorretención recoge los elementos que eran aplicables a la autorretención a título de CREE, impuesto que fue eliminado en la última reforma tributaria y, por ende, así también el mecanismo anticipado de recaudo de ese impuesto.

El total del impuesto de renta en este periodo creció 16,4% frente al mismo periodo del año anterior. Dentro del componente de cuotas el crecimiento de los recaudos en el periodo estudiado se observa en los meses de febrero y abril de 2017 meses de pago de la primera cuota y segunda cuota de los grandes contribuyentes, así como del primer pago realizado por un amplio número de las demás personas jurídicas que comienzan su presentación y pago al mismo tiempo de los grandes en el mes de abril y se prolonga hasta la segunda semana del mes de mayo. En el mes de febrero, se pasó de \$1.2 billones (febrero de 2016) a \$1,4 billones (febrero de 2017), en tanto que en el mes de abril pasó de \$3.8 billones (abril de 2016) a \$5.2 billones (abril de 2017). Por otra parte, la meta del período julio 2016 a mayo 2017 se cumplió en el 93,5% para el total del componente del impuesto de renta y del 75,9 para la modalidad de cuotas (ver Cuadro 9.2).

**Cuadro 9.2 Recaudo bruto por tipo de Impuesto. Julio 15 – mayo 16 / Julio 16-mayo-17**  
(Miles de millones de pesos corrientes\*)

| Tipo de Impuesto            | Recaudo bruto                |                                  | Variación<br>%<br>Período | Meta<br>Julio 2016<br>a Mayo<br>2017 (C) | Diferencia<br>(B)-(C) | Cumplimien<br>to %<br>(B)/(C) |
|-----------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
|                             | Julio 2015<br>a Mayo<br>2016 | Julio 2016<br>a Mayo<br>2017 (B) |                           |                                          |                       |                               |
| <b>INTERNOS</b>             | 94.133                       | 98.349                           | 4,5%                      | 103.216                                  | -4.867                | 95,3%                         |
| <b>RENTA</b>                | 36.428                       | 42.391                           | 16,4%                     | 45.327                                   | -2.935                | 93,5%                         |
| Cuotas                      | 7.089                        | 9.177                            | 29,5%                     | 12.085                                   | -2.908                | 75,9%                         |
| Retención                   | 29.339                       | 33.214                           | 13,2%                     | 33.242                                   | -28                   | 99,9%                         |
| <b>IVA INTERNO</b>          | 29.602                       | 32.807                           | 10,8%                     | 35.023                                   | -2.216                | 93,7%                         |
| Declaraciones               | 25.040                       | 28.130                           | 12,3%                     | 30.209                                   | -2.080                | 93,1%                         |
| Retención                   | 4.562                        | 4.677                            | 2,5%                      | 4.814                                    | -137                  | 97,2%                         |
| G.M.F. /2                   | 6.447                        | 6.595                            | 2,3%                      | 6.850                                    | -255                  | 96,3%                         |
| TIMBRE                      | 109                          | 81                               | -25,7%                    | 107                                      | -26                   | 75,9%                         |
| Riqueza /3                  | 5.252                        | 4.424                            | -15,8%                    | 4.495                                    | -71                   | 98,4%                         |
| Consumo                     | 1.797                        | 1.983                            | 10,3%                     | 2.149                                    | -166                  | 92,3%                         |
| Gasolina y ACPM             | 3.394                        | 2.620                            | -22,8%                    | 2.494                                    | 126                   | 105,1%                        |
| Carbono /2                  | n.a.                         | 194                              | n.a.                      | 264                                      | -70                   | 73,4%                         |
| <b>CREE /2</b>              | 11.103                       | 7.253                            | -34,7%                    | 6.507                                    | 746                   | 111,5%                        |
| Declaraciones               | 4.072                        | 2.483                            | -39,0%                    | 1.412                                    | 1.071                 | 175,9%                        |
| Retención                   | 7.031                        | 4.770                            | -32,2%                    | 5.095                                    | -325                  | 93,6%                         |
| <b>EXTERNOS/4</b>           | 18.950                       | 18.369                           | -3,1%                     | 19.680                                   | -1.311                | 93,3%                         |
| Arancel                     | 4.530                        | 4.045                            | -10,7%                    | 4.465                                    | -419                  | 90,6%                         |
| IVA                         | 14.419                       | 14.324                           | -0,7%                     | 15.215                                   | -892                  | 94,1%                         |
| Errados y por clasificar /5 | 31                           | 23                               | -26,0%                    | -                                        | 23                    | n.a.                          |
| <b>Total</b>                | <b>113.114</b>               | <b>116.740</b>                   | <b>3,2%</b>               | <b>122.896</b>                           | <b>-6.156</b>         | <b>95,0%</b>                  |

\* Recaudo según Estadísticas Gerenciales enero - mayo de 2017 con corte a 27 de junio de 2017; para 2016 corte 07 de febrero de 2017. Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. DIAN. Recaudo bruto: recaudo en efectivo, en papeles y medios electrónicos; no incluye compensaciones.

/1 Se trata de información estadística, que puede diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas, debido a las fechas de corte.

/2 Fuente: informe preliminar de recaudo bruto Coordinación Control A EAR - Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas - DIAN con fecha de corte 08 de junio de 2017, para los meses de enero a mayo de 2017.

/3 A partir del año 2016 incluye el Impuesto a la Riqueza y los pagos rezagados de los Impuestos de Seguridad Democrática y Patrimonio.

/4 Incluye declaraciones simplificadas de importación por concepto de IVA, declaraciones simplificadas de importación por conceptos de consumo, ingreso y otros.

/5 Incluye sanciones, errados, otros sin clasificar y sanciones por precios de transferencia.

**n.a: no aplica o variación superior al 500%**

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, Dirección de Gestión Organizacional, DIAN.

En el caso del IVA interno el crecimiento entre los dos períodos fue del 10,8%, pasando de \$29,6 billones a \$32,8 billones, explicado principalmente por la entrada en vigencia de la Ley 1819 del 2016<sup>88</sup>, que entre otras medidas estableció el incremento de la tarifa general del IVA del 16% al 19%.

<sup>88</sup> Se amplía el hecho generador del impuesto al incluir la venta de bienes corporales inmuebles; Se establece la tarifa general del 19%, la tarifa del 5% en la cual se incluye la venta de unidades de vivienda nueva cuyo valor supere las 26.800 UVT; se determinó que la venta de derivados del petróleo se gravará con el impuesto, con lo cual los distribuidores mayoristas y o comercializadores industriales de estos derivados, ingresan como responsables del

Lo anterior se observó en el recaudo de los meses de marzo y de mayo de 2017, meses en los que se presentaron las declaraciones de IVA del primer y segundo bimestre del año. Es así como en el mes de marzo de 2017 se alcanzó un recaudo bruto de \$4,4 billones en tanto que para el mismo mes del año 2016 fue de \$3,5 billones, mientras que para el mes de mayo de 2017 se alcanzó un recaudo bruto de \$5,6 billones frente a \$4,3 billones que ingresaron por este concepto en el mismo mes del año 2016.

A pesar de que el cumplimiento de la meta del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) fue del 96,3%, este impuesto muestra un incremento del 2,3% frente al mismo periodo del año anterior.

Por su parte, el CREE presentó un crecimiento negativo entre los períodos analizados del orden del 34,7%, explicado principalmente porque mediante la Ley 1819 de 2016, que aprobó la reforma tributaria estructural, se derogaron las disposiciones legales relacionadas con el impuesto al CREE, sobretasa al CREE y los anticipos a ésta. Es decir, menores recaudos cercanos a \$3,9 billones, explicado básicamente por el hecho de que a partir del año gravable 2017 este impuesto no se aplicará más. Es un hecho manifiesto en los recaudos por autorretenciones a título del mencionado impuesto. El cumplimiento de la meta del mismo período fue de 111,5%, es decir, recaudos mayores por \$0,7 billones.

El decrecimiento en el recaudo del impuesto a la riqueza<sup>89</sup> fue de 15,8% y el cumplimiento de meta del 98,4%, es decir, cerca de \$0,1 billones menos, originado básicamente por la menor tarifa marginal aplicada en las bases de liquidación por los rangos de riqueza de este impuesto en el año 2017.

En el recaudo por ingresos externos, las variables que determinan su comportamiento son: el volumen de importaciones, la tasa de cambio y las tarifas efectivas de arancel e IVA. En la teoría económica los dos primeros factores tienden a contrarrestar sus efectos sobre el recaudo, porque mayores tasas de cambio implican un encarecimiento relativo de las importaciones y el volumen de estas tiende a descender. En general la variable relevante para el recaudo es el monto de las importaciones valoradas en pesos.

Las otras variables son las tarifas efectivas de arancel e IVA, que dependen de los cambios en la composición de las importaciones por tipo de tarifa, además del peso relativo que tienen dentro de las importaciones totales aquellas mercancías provenientes de países con los que Colombia ha firmado acuerdos comerciales para reducir o eliminar los gravámenes.

---

impuesto. En la actividad económica de exploración de hidrocarburos se podrá tratar el IVA pagado en la adquisición e importación de los bienes y servicios de cualquier naturaleza como IVA descontable, utilizados en las etapas de exploración y desarrollo para conformar el costo de sus activos fijos e inversiones amortizables en los proyectos costa afuera. Se deroga el artículo 176 de la ley 1607 del 2012 el cual permitía llevar como impuesto descontable el 35% del impuesto nacional a la gasolina y ACPM. La periodicidad del IVA fue cambiada eliminando la periodicidad anual, conservando la bimestral y cuatrimestral. Fuente: DIAN, Ley 1819 de 2016.

<sup>89</sup> La Ley 1739 de 2014 dio paso a la creación del impuesto a la riqueza, el cual está acompañado de un impuesto complementario de normalización tributaria; estas dos figuras fiscales se encuentran reglamentadas a través de los artículos 1 a 10 y 35 a 41 de la citada ley.

Los ingresos tributarios de fuente externa también decrecieron 3,1% al comparar los períodos julio 2015 a mayo 2016 con julio 2016 a mayo 2017. Así, el cumplimiento de la meta de recaudo frente a lo esperado fue del 93,3%. En total, por concepto de tributos de origen externo ingresaron \$18.369 mm, que representan el 15,7% del total recaudado: \$4.045 mm correspondientes a Arancel y \$14.324 mm a IVA.

El monto recaudado por los tributos externos decrece en un 3,1% respecto al mismo periodo de análisis, así mismo, frente a la meta del periodo presenta una diferencia negativa de \$1.311 mm equivalentes a 6,7 puntos porcentuales. Como se comenta anteriormente, este valor es el resultado combinado de los efectos de un menor volumen de importaciones esperadas para el periodo de análisis cercano a US\$ 3.260 millones y de una menor tasa de cambio proyectada frente a la presentada del orden de \$50 pesos. Estos dos efectos revelan una menor base gravable de impuestos a las importaciones cercanas a \$11.888 mm y en consecuencia menores recaudos por \$1.711 mm. Sin embargo, un hecho que atenúa un poco la caída en los impuestos de origen externo es la tasa efectiva de arancel e IVA que fue en términos reales fue de 14,7% frente a 14,4% planteada en los supuestos iniciales; lo anterior permite una recuperación de ingresos por \$400 mm. En conclusión, el efecto combinado entre estas variables se evidenció en menores ingresos por \$1.311 mm.

### **9.2.1.3 Recuperación de Cartera Morosa**

La recuperación de cartera morosa es el resultado de la implementación de los Planes de Cobro que son diseñados anualmente. Durante el período incluyeron diferentes estrategias, entre ellas las Jornadas de Alto Impacto que consisten en ejecutar, de manera simultánea, en varias Direcciones Seccionales acciones de cobro tales como: cierres de establecimientos, insumos para cierres de establecimientos, insumos para denuncia penal por omisión del agente retenedor y/o recaudador, embargo de cuentas bancarias, gestión de títulos de depósito judiciales, secuestros, avalúos y remates de bienes de propiedad de los contribuyentes morosos.

Adicionalmente, se realizaron otras actividades de cobro que tuvieron como insumo la clasificación de los contribuyentes por nivel de riesgo, que es el resultado de evaluar de manera conjunta el comportamiento de los contribuyentes o usuarios aduaneros frente a sus responsabilidades con la DIAN. Dentro de estas actividades se incluyen: embargos de sumas de dinero, visitas al domicilio fiscal y secuestro avalúo, y remate de bienes.

Para el año 2017, el Plan de Cobro contempla acciones como: jornadas de cobro dirigidas a deudores calificados con riesgo alto, gestión de cobro para obligaciones de la vigencia 2017 a través del Centro Nacional de Cobro, jornadas nacionales de cobro de obligaciones por concepto de IVA e Impuesto al Consumo, embargos masivos y remates de bienes.

Las estrategias descritas han permitido alcanzar las metas de recuperación asignadas para cada año, como se aprecia en la Cuadro 9.3.

**Cuadro 9.3 Recuperación de Cartera de la DIAN**

Millones de pesos

| Recuperación de Cartera |               |               |
|-------------------------|---------------|---------------|
| Concepto                | Jul-15/Jun-16 | Jul-16/Mar-17 |
| Meta                    | 5.566.121     | 3.966.000     |
| Recaudo                 | 5.427.751     | 4.261.137     |
| Cumplimiento            | 97,5%         | 107,4%        |

Fuente: Subdirección de Recaudo y Cobranzas-DIAN

**9.2.1.4 Centro Nacional de Cobro**

En desarrollo del modelo de modernización de la gestión de cobranzas de la DIAN, en el año 2016 entró en operación un centro de contacto o call center, denominado “Centro Nacional de Cobro”. Esta gestión de contacto telefónico masivo a los deudores morosos, se realiza desde las instalaciones de la DIAN, a través de una plataforma tecnológica CRM (Customer Relationship Management) e IVR (Interactive Voice Response), contratada con un proveedor de esta tecnología, por intermedio de la Agencia de Contratación del Estado “Colombia Compra Eficiente”.

En el período comprendido entre el mes de julio de 2016 hasta abril de 2017 se logró recaudar \$1,7 Billones, evidenciándose desde su primer año de existencia (marzo 2016 a marzo de 2017) una recuperación de cartera por más de \$2,3 billones.

**9.2.1.5 Segmentación de Contribuyentes**

La DIAN contempló la segmentación y caracterización dentro de la planeación estratégica con el objeto de focalizar el servicio, control y cobro, para incrementar el cumplimiento voluntario y reducir la brecha fiscal. Lo anterior basado en el enfoque de la gestión de trámites y servicios atendidos con estrategias diferenciadas por segmentos de clientes, de acuerdo con sus necesidades, obligaciones y preferencia de uso de canales de servicio.

Para tal propósito se han seguido los lineamientos metodológicos del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano y del Fondo Monetario Internacional en el marco del Programa para la Renovación y Modernización de la Administración Pública (PRAP). En este sentido, la metodología aprobada por la mesa directiva de la DIAN contempló las siguientes etapas:

- Definir los segmentos de clientes.
- Establecer los contribuyentes que corresponden a cada segmento.
- Determinar el portafolio de trámites y servicios.
- Determinar la demanda de trámites y servicios por contribuyente, segmento y establecer preferencia de uso de canales.

Estas etapas se vienen implementando desde el año 2015 y, en particular para el periodo de junio de 2016 a la fecha, se establecieron 19 segmentos, clasificados en tres grupos: personas jurídicas, personas naturales asalariadas y no asalariadas. Se han identificado 2,5 millones de contribuyentes que soportan la meta de recaudo y se han analizado los trámites y servicios de

mayor demanda, que incluyen: los de gestión masiva en puntos de contacto con relación a las declaraciones de IVA, renta, retención, importaciones y exportaciones, gestionadas a través de los canales telefónico, virtual y presencial.

#### **9.2.1.6 Modernización del Registro de Contribuyentes**

Se realizó el análisis de los servicios de registro de clientes en otras Administraciones Tributarias y partiendo de la experiencia se presentó una propuesta inicial para la modernización del RUT, la que fue presentada y aprobada al finalizar el año 2016 en Mesa Directiva de la DIAN.

#### **9.2.1.7 Plan de choque contra la evasión**

El Plan de Choque Contra la Evasión es la principal ruta de navegación institucional para la fiscalización tributaria y aduanera, contribuyendo a la sostenibilidad de las finanzas públicas en un contexto económico complejo mediante la facilitación y el control al cumplimiento de los contribuyentes de sus obligaciones con el Estado.

##### **9.2.1.7.1 Fiscalización tributaria**

Las acciones de control y programas de fiscalización en el año 2016 estuvieron dirigidas, de una parte, hacia los sectores o actividades económicas que, de acuerdo con los estudios de tipo económico y fiscal, presentan mayores márgenes de evasión, informalidad y contrabando. Por otra parte, también se enfocaron en la promoción del cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, basadas en la utilización y el aprovechamiento de la información exógena y endógena de la entidad y la participación de la ciudadanía a través de las denuncias de terceros y la suscripción de convenios con entidades públicas y privadas enfocados a combatir la evasión y el contrabando.

Durante el año 2016 se logró un total de \$6,9 billones de pesos de gestión efectiva tributaria, que corresponde a un cumplimiento de 191,9% de la meta asignada para el año.

Para el periodo enero a marzo de 2017, la gestión efectiva tributaria es de \$967.283 millones de pesos, que representa un cumplimiento de 129,24%, de la meta de la asignada en el primer trimestre.

- **Acciones de control**

Para fortalecer el control al fraude fiscal se llevaron a cabo acciones de control en prestigiosos y tradicionales restaurantes, discotecas, bares, entre otros, que han permitido recuperar más de \$500.000 millones entre impuestos, sanciones e intereses. Igualmente se lograron identificar 32 empresas de papel que han vendido costos e impuestos descontables a 1.173 contribuyentes reales. Respecto a este último tema, se han presentado 8 denuncias a la Fiscalía contra las sociedades que incurrir en este tipo de fraude, y así mismo, se han desconocido costos e impuestos descontables a los contribuyentes que adquirieron estas facturas.

Dichas acciones de control fueron:

- Costos y Deducciones en el impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2013 con base en información de la Registradora Nacional del Estado Civil;

- Control preventivo con invitación previa a la presentación de las declaraciones - Renta 2015;
- Control renta 2014 a empresas clasificadas como grandes y medianas de acuerdo con la segmentación DIAN; Control Integral a Sociedades Portuarias - Renta 2014;
- Control a personas naturales beneficiarios de pagos por demandas al Estado con indicios de inexactitud- Renta 2013;
- Control a productores omisos e inexactos de la contribución con base en la información suministrada por el Ministerio de Cultura – Renta 2013;
- Control a contribuyentes que registran exportación de mercancías, por Puerto Nuevo (La Guajira), con el fin de verificar los ingresos y las compras declaradas en el impuesto sobre las ventas;
- Control a Personas que aparecen vinculados con el caso Panamá Papers, en relación con el impuesto a la Riqueza y la normalización de bienes poseídos en el exterior;
- Control a declarantes de renta que reportan costos y deducciones por operaciones con terceros declarados proveedores ficticios;
- Control a empresas distribuidoras de productos de consumo masivo
- Control a contribuyentes, que realizan actividades de ganadería que presentan diferencias entre la información exógena y lo reportado en las declaraciones de renta.

De estos Programas y Acciones de Control se obtuvo un total 4.829 seleccionados.

Durante el período de enero a marzo de 2017, se han realizado, cuatro (4) acciones de control:

- Control a la deducción por inversión en Activos Fijos Productivos,
- Control a la Contribución Parafiscal de Espectáculos Públicos,
- Control a quienes omitan cobrar y recaudar el IVA e Impuesto Nacional al Consumo
- Control de Ingresos y Facturación.

- Programas de Fiscalización

Durante el año 2016, la subdirección de fiscalización tributaria realizó seis (6) programas:

- Control tributario en materia de riqueza año gravable 2013;
- Control posterior a solicitudes de devolución en RENTA Bogotá – Medellín;
- Control posterior a solicitudes de devolución en IVA Bogotá – Medellín;
- Control a contribuyentes que presentan declaraciones de Renta 2014 con saldos a favor;
- Control a contribuyentes que presentan declaraciones del Impuesto sobre las Ventas con saldos a favor
- Cruce de información de la Registradora Nacional del Estado Civil con la información exógena.

- Fiscalización Masiva

Se remitió a las Direcciones Seccionales las siguientes acciones de control masivo:

- Control a Personas que aparecen vinculadas con los *Panama Papers*, con relación al impuesto a la Riqueza y la normalización de bienes poseídos en el exterior.
- Control a contribuyentes que diligenciaron el Renglón 58 de la Declaración de Renta (Deducción del Artículo 158- 3 E.T. – deducción por inversión en activos fijos).
- Control a la presentación de la declaración del impuesto a la riqueza del año gravable 2017 y su impuesto complementario de normalización tributaria por posesión de activos omitidos y pasivos inexistentes: En el mes de abril de 2017, se inició una campaña dirigida a las personas jurídicas y naturales que, a partir de un perfilamiento previo, presentan indicios de haber omitido activos o declarado pasivos inexistentes en sus declaraciones de renta de los años gravables 2013, 2014 o 2015. La población objetivo de esta campaña está conformada por 73.433 contribuyentes a los cuales se les envió una invitación a Normalizar Activos Omitidos y/o Pasivos Inexistentes, según lo establecido en el Artículo 35 de la Ley 1739 de 2014.

#### 9.2.1.7.2 Fiscalización aduanera

- Fiscalización Masiva

Para el año 2017 el control Aduanero está basado en los Decomisos Proferidos, que se compone de la cantidad y valor de los decomisos.

Es la sumatoria de los decomisos directos generados en el mes por las direcciones seccionales antes de ser ejecutoriados y las resoluciones de decomiso proferidas en el mes que hayan sido enviadas a notificar.

#### Cuadro 9.4 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera

Julio a diciembre 2016

Millones de pesos

| Meta 2016  | Meta<br>jul - dic | Logrado<br>jul - dic | %<br>Cumplimiento<br>jul - dic | % Avance<br>Anual |
|------------|-------------------|----------------------|--------------------------------|-------------------|
| \$ 139.755 | \$82.789          | \$116.084            | 140,22%                        | 83.06%            |

Fuente: Subdirección de Fiscalización Aduanera -DIAN

**Cuadro 9.5 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera**

Enero a abril de 2017

Millones de pesos

| Meta 2016                                          | Meta 2017  | Meta ene-abril | Logrado ene-abril | % Cumplimiento ene-abril | % Avance Anual |
|----------------------------------------------------|------------|----------------|-------------------|--------------------------|----------------|
| Recaudo Directo - Valor (\$)                       | \$ 21.750  | \$ 7.200       | \$ 7.276          | 101,10%                  | 30.30%         |
| Resoluciones Proferidas - Valor (\$)               | \$ 138.250 | \$ 40.800      | \$172.727         | 423.40%                  | 124.9%         |
| Total de la gestión lograda fiscalización aduanera | \$ 160.000 | \$ 48.000      | \$180.003         | 375.0%                   | 112.5%         |

Fuente: Subdirección de Fiscalización Aduanera -DIAN

- **Contrabando Abierto**

El control para este año está enfocado a contrarrestar el contrabando con priorización de mercancías, atendiendo las particularidades de cada región. Para ello se hizo un trabajo de identificación de lo más relevante en cada una de estas zonas geográficas para acentuar el control de una manera más certera y específica, sin dejar de lado la necesidad de acción respecto de otras mercancías que puedan identificarse en el ejercicio de la labor de control. El resultado de dicho análisis permitió determinar un plan de acción particular e integral acorde con la realidad regional.

En el período de análisis, producto de la lucha contra el contrabando, la DIAN ha realizado 37.651 aprehensiones por valor de \$243.103 millones de pesos ver Cuadro 9.6.

**Cuadro 9.6 Aprehensiones totales DIAN**

Julio de 2016 a 16 de abril de 2017

Millones de pesos

| Período                       | Cantidad Aprehensiones | Valor Avalúo Aprehensiones |
|-------------------------------|------------------------|----------------------------|
| 2016 (julio – diciembre)      | 23.199                 | \$147.847                  |
| 2017 (enero – abril)          | 14.452                 | \$95.256                   |
| <b>Total de Aprehensiones</b> | <b>37.651</b>          | <b>\$ 243.103</b>          |

Fuente: Subdirección de Fiscalización Aduanera -DIAN

Los sectores económicos más representativos por la cantidad de aprehensiones realizadas durante el presente año corresponden a: materias textiles y sus manufacturas (21%); materias plásticas y sus manufacturas (14%); máquinas, aparatos y material eléctrico, (11%), calzado, polainas y demás, (10%) y productos de las industrias químicas, (6%) ver Cuadro 9.7.

**Cuadro 9.7 Aprehensiones por Sector Económico 2016-2017**

|    | Programa - Acción de Control                                                                                | Julio - Diciembre 2016 |                         | Enero - Abril de 2017 |                         | Participación % |                         |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|
|    |                                                                                                             | No. Apreh.             | Valor Apreh. (mill. \$) | No. Apreh.            | Valor Apreh. (mill. \$) | No. Apreh.      | Valor Apreh. (mill. \$) |
| 1  | Materias textiles y sus manufacturas (Capítulo 50 al 63 del Arancel de Aduanas)                             | 4.986                  | 33.228,9                | 2.924                 | 19.818,8                | 20%             | 21%                     |
| 2  | Materias plásticas y sus manufacturas (Capítulo 39 y 40)                                                    | 2.256                  | 18.573,6                | 1.532                 | 13.132,3                | 11%             | 14%                     |
| 3  | Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción                  | 1.587                  | 11.484,5                | 1.048                 | 10.489,7                | 7%              | 11%                     |
| 4  | Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos (Capítulo 64 del Arancel de Aduanas)      | 3.758                  | 20.475,9                | 1.620                 | 9.445,4                 | 11%             | 10%                     |
| 5  | Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (Capítulo 28 al 38 del Arancel de Aduanas) | 2.318                  | 7.937,4                 | 1.440                 | 5.719,8                 | 10%             | 6%                      |
| 6  | Vehículos y material para vías férreas y sus partes o similares y sus partes aparatos                       | 505                    | 5.350,3                 | 497                   | 5.051,6                 | 3%              | 5%                      |
| 7  | Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias (Capítulo 41 al 43 del Arancel de Aduanas)       | 986                    | 6.493,9                 | 578                   | 3.975,5                 | 4%              | 4%                      |
| 8  | Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía; Aparatos de relojería;                      | 830                    | 5.205,0                 | 564                   | 3.930,8                 | 4%              | 4%                      |
| 9  | Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos,                            | 200                    | 1.834,8                 | 218                   | 3.540,0                 | 2%              | 4%                      |
| 10 | Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (Capítulo 22 del Arancel de Aduanas)                                | 1.159                  | 8.432,5                 | 618                   | 2.940,4                 | 4%              | 3%                      |

|  |                           |        |           |        |          |      |      |
|--|---------------------------|--------|-----------|--------|----------|------|------|
|  | <b>Los demás Sectores</b> | 4.614  | 28.829,9  | 3.413  | 17.211,7 | 24%  | 18%  |
|  | <b>Totales</b>            | 23.199 | 147.846,7 | 14.452 | 95.256,0 | 100% | 100% |

Fuente: Subdirección de Fiscalización Aduanera-DIAN

- **Contrabando Técnico**

Se han adelantado labores tendientes a determinar la legal introducción y permanencia de mercancías de procedencia extranjera en el territorio aduanero nacional. Para la ejecución de estas actividades, se han proferido requerimientos ordinarios de información, emplazamientos, oficios y han realizado diligencias de control para adelantar las correspondientes investigaciones en materia de origen, arancel y valor; así como, las relacionadas con el desvío de subpartidas arancelarias para evitar el pago de las medidas antidumping.

En las Direcciones Seccionales se verifican los domicilios fiscales registrados en el Registro Único Tributario (RUT) de importadores de calzado, confecciones, celulares, llantas, entre otros; resultado de estas acciones se han suspendido el RUT de aquellas sociedades que no es posible ubicar.

También se analizan las declaraciones de importación sometidas a la presentación en forma anticipada; contingentes; cumplimiento de restricciones administrativas como vistos buenos, licencias previas, entre otros, con el fin de generar insumos para el nivel seccional.

Además, se continúa el control a las importaciones de calzado y confecciones provenientes de las zonas francas permanentes del país, con especial énfasis en el cumplimiento de los Decretos 1744 y 1745 de 2016. Así mismo, se está consolidando una base de declaraciones de importación que presentan indicios de valores FOB por debajo de los umbrales señalados en los citados decretos.

#### **9.2.1.7.3 Fiscalización internacional**

Durante el período, la entidad adelantó control a las transacciones de precios de transferencia realizados con jurisdicciones de baja imposición, así mismo, control a transacciones de precios de transferencia realizados entre el territorio aduanero nacional y sus vinculados en Zonas Francas.

También con el fin de establecer el adecuado cumplimiento de los obligados a presentar declaración informativa de precios de transferencia y de presentar la documentación comprobatoria, se realizaron acciones de control, dirigidas a contribuyentes inconsistentes y extemporáneos en Declaración Informativa de Precios de Transferencia, o en la Documentación Comprobatoria.

A continuación, se presentan los programas y acciones de control adelantados en 2016 y primer trimestre de 2017, relacionados con precios de transferencia y documentación comprobatoria.

**Cuadro 9.8 Programas y Acciones de Control-Fiscalización Internacional**  
2016 y Primer trimestre de 2017

| Programa - Acción de Control                                                                                                                        | No. de Seleccionados |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------|
|                                                                                                                                                     | 2016                 | Ene-Mar 2017 |
| Programa de Control a Transacciones de Precios de Transferencia Realizados con Jurisdicciones de Baja Imposición                                    | 19                   | -            |
| Programa de Control a Transacciones de Precios de Transferencia Realizados entre el Territorio Aduanero Nacional y sus vinculados en Zonas Francas. | 18                   | -            |
| Acciones - Omisos en Declaración Informativa de Precios de Transferencia                                                                            | 49                   | -            |
| Acciones - Inconsistentes y Extemporáneos en Declaración Informativa de Precios de Transferencia                                                    | 41                   | 2            |
| Acciones Inconsistentes y Extemporáneos en Documentación Comprobatoria                                                                              | 83                   | 15           |
| Acciones - Omiso e Inexacto por cambio de titularidad en Inversión Extranjera                                                                       | 120                  | 5            |

Fuente: Subdirección de Fiscalización Internacional -DIAN

### 9.2.2 Avances en la estrategia de Modernización de la Tributación en Colombia

A partir del análisis del sistema tributario colombiano, se encontró que éste presentaba limitaciones importantes, tales como un bajo nivel de recaudo, limitada contribución a mejorar la distribución del ingreso y poca equidad horizontal, entre otras restricciones. Además, se identificó que la complejidad actual del sistema tributario y la multitud de privilegios tributarios existentes facilitaban la evasión, la elusión y el contrabando, y que generaban inequidad tributaria y desconfianza en la administración.

Ante estas consideraciones, y conscientes de la necesidad de contar con una estructura tributaria más moderna y progresiva que permitiera elevar el recaudo, contribuyera con la redistribución del ingreso y, el fortalecimiento de la lucha contra la evasión y la elusión, se trabajó en el desarrollo de estrategias para modernizar la tributación colombiana enfocadas, entre otras, a:

- Proponer una Reforma Tributaria Estructural para el logro de una administración tributaria eficiente y moderna
- Diseñar las políticas que permitan a la autoridad tributaria contar con la información suficiente y necesaria para tomar medidas adecuadas y oportunas para controlar y mitigar la evasión fiscal.
- Promover el intercambio automático de información con otros países

- Simplificar los procesos para las empresas y facilitar al contribuyente el pago de sus obligaciones, generando incentivos a los ciudadanos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias
- Facilitar a la administración tributaria, su labor de control y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones.

En este sentido, a continuación, se presentan algunas de las estrategias adelantadas con el propósito de la modernización de la tributación.

### **9.2.2.1 Adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

Durante el 2016, Colombia recibió el visto bueno por parte del Comité de Asuntos Fiscales (CFA por sus siglas en inglés) de la OCDE. Esta aceptación es la culminación de un proceso que inició en 2011 y para la cual los grupos de trabajo que hacen parte del CFA dieron su aprobación.

Con relación al Grupo de Trabajo de Intercambio de Información y Cumplimiento Tributario (WP 10 o *Working Party* No. 10), la DIAN presentó el reporte de confidencialidad, el cual fue aprobado por el Foro Global. De esta manera, Colombia a través de la DIAN, está habilitada para llevar a cabo el intercambio de información con los países miembros de la OCDE.

### **9.2.2.2 Información de Intercambio FATCA**

Adicional a los avances de Intercambio Automático de Información en la OCDE, la administración tributaria de Estados Unidos (IRS por sus siglas en inglés), incluyó a Colombia dentro de la lista de países a los que enviará información de manera recíproca.

La DIAN ha logrado consolidar el Sistema de Intercambio de Información Internacional, que permite la recepción de información de entidades financieras del país que tienen obligación de reportar, para su posterior envío a las correspondientes administraciones tributarias del mundo con el que se tienen convenio. De manera recíproca, la recepción de la información que otras administraciones tributarias envían a Colombia con datos de las entidades financieras de cada país. En el marco de la implementación de este Sistema, se realizó el envío de información al IRS (Estados Unidos) correspondiente al año 2015, se recibió la información de esa misma entidad para los años 2014 y 2015. Este año se tiene previsto en envío y recepción de información correspondiente al año 2016, tanto para IRS como para la OCDE.

### **9.2.2.3 Seguridad de la Información**

En materia de Seguridad de la Información la DIAN aprobó su Política General de Seguridad de la Información. Este documento, que hace parte del Código de Ética y Buen Gobierno, se convierte en la herramienta que define el rumbo de la entidad en términos de Seguridad de la información y el pilar para la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.

Adicional a la política general, la entidad ha aprobado 6 políticas específicas de seguridad de la información: Política de pantalla y escritorio limpios; Política de uso del servicio de impresión; Política de uso de medios removibles; Política de Seguridad de la Información en el Teletrabajo; Política de uso de computadores portátiles; y, Política de Cifrado de datos e información.

#### **9.2.2.4 Continuidad de negocio**

Se finalizó la primera etapa del Plan de Continuidad del Negocio de la DIAN. Esta primera etapa consistía en la elaboración del documento de Análisis de Impacto del Negocio (BIA), el cual contiene el análisis de nivel de impacto que generan los procesos, los recursos necesarios para el logro de los objetivos, y la determinación del nivel de impacto con relación a la gestión del negocio. Actualmente se trabaja en la Etapa 2 del plan que incluye la definición de estrategias, donde se determinan y seleccionan las estrategias de continuidad para reanudar y recuperar las actividades críticas priorizadas e identificadas.

#### **9.2.2.5 Los Papeles de Panamá**

Posterior a la publicación de la información de los Papeles de Panamá por parte del Consorcio Internacional de Periodistas Investigativos (ICIJ), la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional inició un análisis exhaustivo de la misma. La información difundida no se constituye en evidencia o prueba en sí misma. Sin embargo, dio al equipo de inteligencia un indicio para revisar ciertos tipos de anomalías para las personas naturales y jurídicas mencionadas en dicho listado.

Usando técnicas de minería de datos y análisis de redes complejas se identificaron las entidades en la publicación dentro del RUT, luego, se hizo una revisión exhaustiva del estado de las obligaciones tributarias y, finalmente, se procedió a conocer sus relaciones económicas tanto en el exterior como en el país.

Estos análisis generaron indicios de presunta omisión de reportes de información de activos en el exterior y evasión de impuestos por parte de algunas personas analizadas. Resultados preliminares evidencian normalización de individuos que fueron señalados en la publicación y posteriormente investigados por la DIAN.

#### **9.2.2.6 Datos contra el Contrabando**

La Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, de la mano del Centro de Innovación Pública Digital (CIPD) del Ministerio de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (MinTIC), presentó una propuesta de innovación para mejorar la efectividad del perfilamiento de carga en el marco de los proyectos ícono del MinTIC.

Los proyectos ícono son iniciativas de alto impacto de distintas entidades del Estado en las cuales hay una oportunidad de mejora ostensible a partir del uso de herramientas digitales, estadísticas y de diseño. En particular, para la iniciativa ganadora de la DIAN, se tiene por objetivo construir un producto que integre y analice múltiples fuentes de información y permita una interacción más fluida para los analistas.

### 9.2.2.7 Reforma Tributaria Estructural<sup>90</sup>

La reforma tributaria es el gran esfuerzo del Gobierno Nacional para modernizar el sistema tributario, con el propósito de lograr tres objetivos fundamentales: simplicidad, progresividad y equidad. Es así como se puede afirmar que esta es una reforma estructural pues se efectuó una revisión completa de la estructura de los impuestos, con una mirada de largo plazo enfocada en la competitividad y en un control efectivo de la evasión.

La reforma cumplió con el objetivo de simplicidad pues se eliminaron tributos, se simplificaron los trámites y las declaraciones, y se acercó la contabilidad a los impuestos. También, la reforma logró la progresividad, pues se estructuró de tal manera que quienes ganan más paguen más, mejorando la equidad.

Además, se enfatizó en el control de la evasión, y para lograrlo, la ley combinó una serie de esfuerzos, fortaleciendo la DIAN y penalizando la evasión de impuestos, entre otros.

En este sentido, es importante resaltar el impulso que se le imprime en la Reforma Tributaria al proyecto de Factura Electrónica, como un mecanismo de lucha contra la evasión y el contrabando, y la construcción de un sistema de determinación del impuesto de renta personas jurídicas referido a las normas NIIF, tal como se expone a continuación.

### 9.2.2.8 Factura electrónica

De conformidad con la reforma tributaria Ley 1819 de 2016 al 1 de enero de 2019, todos los contribuyentes obligados a declarar y pagar el IVA y el impuesto al consumo deberán expedir factura electrónica, así las cosas, a partir de ese año se espera contar con más de 400.0000 facturadores electrónicos.

Durante el periodo de análisis se expidió la Resolución 0019 de 24 de febrero de 2016 que reglamentó el Decreto 2242 de 2015, hoy compilado en el Decreto 1625 de 2016. Así mismo, se llevó a cabo el plan piloto de factura electrónica con la participación de 58 empresas, arrojando resultados satisfactorios, que generaron insumos de retroalimentación importante para el afinamiento y acondicionamiento tecnológico para facturadores electrónicos, posibles proveedores tecnológicos y la DIAN. Otros avances importantes de este proyecto son los siguientes:

- Prueba de la solución tecnológica desarrollada por la DIAN para el registro, recepción, consulta de emisores y de facturas electrónicas.
- Estructuración de las normas para consolidar la evolución del modelo de Factura Electrónica, dentro de la Ley 1819 de 2016 de reforma tributaria.
- Elaboración del diagnóstico del proyecto respecto a inteligencia de negocios y análisis de negocios y BIG DATA.

---

<sup>90</sup> En el Capítulo 1 de estas memorias se presenta un resumen detallado de los principales componentes de la ley 1819 de 2016

### **9.2.2.9 Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF**

La reforma tributaria armoniza el sistema tributario con las nuevas normas contables aplicables a todas las empresas (Normas Internacionales de Información Financiera - NIIF). Así, la ley actualiza el lenguaje contable del Estatuto Tributario, que ahora se referirá a las NIIF.

La importancia de introducir estos cambios al impuesto sobre la renta de personas jurídicas en el Estatuto Tributario radica en que las empresas pasarán entonces de 4 sistemas contables (Decreto 2649 de 1993, NIIF, Conciliación Fiscal y libro tributario) a un sistema que realiza la conciliación fiscal directamente a partir de la contabilidad NIIF.

De esta manera se lograrán disminuir los costos de cumplimiento para las empresas y los de fiscalización para la Administración Tributaria que acarrea el actual sistema de contabilidad, y además se consigue acercar la tributación a la realidad económica del negocio.

Durante el 2016 la dirección de Fiscalización elaboró y entregó el informe de prueba piloto con los análisis de los impactos fiscales en la aplicación de la NIIF, así como también el informe con estudio conceptual que permite identificar las normas fiscales que remiten, expresa o tácitamente, a la norma contable.

### **9.2.2.10 Laboratorio de Informática Forense**

Para los contribuyentes sobre los cuales se tiene información o indicios de estar manipulando sus sistemas de facturación para suprimir o alterar el valor de las ventas o sobre aquellos perfilados como de alto riesgo o que han sido objeto de denuncias, se programaron visitas de registro con apoyo del laboratorio de informática forense.

En el período, el laboratorio de auditoría forense prestó apoyo a las Direcciones Seccionales y las Subdirecciones de Fiscalización, en 106 diligencias de registro dirigidas a actividades económicas como: restaurantes, supermercados, ferreterías, almacenes de ropa, discotecas, cafeterías, empresas floricultoras, minería y transporte, en las ciudades de Bogotá, Villavicencio, Manizales, Barranquilla, Cali, Medellín, Quibdó, Ipiales, Pasto, Ibagué, Popayán, Armenia, Cota, Bogotá y Grandes Contribuyentes. En estas ciudades se detectaron operaciones de ocultamiento, anulación, supresión de ventas y alteración del software de máquinas registradoras.

### **9.2.2.11 Modelo de Puntaje Único-MOPU**

Por medio del Modelo de Puntaje Único (MOPU) se establecen perfiles de riesgo de cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, con el fin de brindar información relevante para el desarrollo y aplicación de controles por parte de los procesos misionales de la DIAN.

En este sentido se ha generado una calificación o puntaje único por contribuyente, como una medida del nivel de riesgo de los usuarios y contribuyentes frente a sus responsabilidades tributarias. Con este modelo se vienen obteniendo resultados satisfactorios en la selección de contribuyentes, que se observan en la gestión realizada por el área de fiscalización tributaria.

### 9.2.3 Avances en la Estrategia de Modernización de la Aduana Colombiana

El comercio total de Colombia entre julio de 2016 y febrero de 2017, alcanzó USD 51.218,2 millones, que fueron presentados por importadores y exportadores en cerca de 2,7 millones de declaraciones aduaneras.

La dinámica del comercio mundial, caracterizada en los tiempos recientes por la participación de cadenas globales de valor cada vez más complejas, impone a las autoridades aduaneras de Colombia y el mundo, la necesaria implementación de modelos de gestión modernos que incluyan todas las posibles operaciones de aduana y comercio exterior, sin excepciones, de tal manera que la facilitación llegue simultáneamente a todos los operadores y sectores de la actividad económica.

El país, con 16 Acuerdos de Libre Comercio en marcha y con la amenaza de la subfacturación, el contrabando y otras formas de comercio internacional ilícito, requiere de esfuerzos coordinados de todas las autoridades vinculadas a las operaciones aduaneras. En especial a través de la cooperación, tecnologías concurrentes e intercambio de datos pertinentes y oportunos.

La estrategia de Modernización de la Aduana Colombiana se aborda de manera integral ya que implica el desarrollo conjunto en diferentes ámbitos, es así que Colombia ha venido estableciendo iniciativas que permiten replantear el enfoque de la gestión aduanera del país, a través de:

- La actualización de los procedimientos aduaneros;
- La modernización de la infraestructura de las fronteras marítimas y terrestres: CEBAF (Centro Binacionales de Atención en Frontera) Tienditas en la frontera con Venezuela próximo a entrar en funcionamiento y CEBAF de San Miguel en la frontera con Ecuador ya en funcionamiento;
- La implementación de la inspección no intrusiva en 9 puertos: Sociedad Portuaria de Barranquilla, BITCO Barranquilla, Palermo Barranquilla, Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, Terminal de Contenedores de Buenaventura -TCBuen, Sociedad Portuaria de Santa Marta, Sociedad Portuaria Regional de Cartagena, Terminal de Contenedores de Cartagena – CONTECAR y COMPAS Cartagena;
- Ampliación de la cobertura del Operador Económico Autorizado (OEA) que se ha logrado con la implementación del Decreto 1984 de 2015 y su Resolución reglamentaria N°15 de 2016 con las que se facilita el trámite para su autorización;
- La actualización de las normas aduaneras, cumplida con la expedición del Decreto 390 de 2016;
- La construcción del Laboratorio Nacional de Aduanas, iniciada en enero de 2017;
- Los nuevos desarrollos informáticos que se están realizando con recursos propios de la entidad;
- El desarrollo de herramientas de control y seguridad, con el fin de que se adapten a los nuevos riesgos y requerimientos de la administración aduanera y de los usuarios del comercio exterior y,
- En el futuro inmediato se espera contar con el sistema de seguimiento satelital de contenedores y el centro de monitoreo.

### **9.2.3.1 Ley Anticontrabando**

En desarrollo de la Ley Anticontrabando, Ley 1762 expedida en julio 6 del 2015, se emitió en conjunto con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional un Protocolo que establece el trámite para la recolección de los elementos materiales probatorios o evidencia para el delito de contrabando y sus conexos con el fin de permitir la disposición rápida de la mercancía y evitar pagar altas sumas de dinero por concepto de bodegajes.

### **9.2.3.2 Modernización e implementación de la regulación aduanera**

En el período se ha adelantado un amplio proceso de socialización del Decreto 390 de 2016 (Nueva Regulación Aduanera), con usuarios aduaneros, gremios y funcionarios de todo el país, dictando 10 capacitaciones a usuarios externos.

De la misma manera, se ha mostrado la estructura y alcance del nuevo marco normativo en escenarios internacionales de interés para la internacionalización de la Aduana: talleres, cursos, reuniones, conversatorios en el marco de la agenda de organismos como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), Organización Mundial del Comercio (OMC) y Comunidad Andina (CAN), entre otros.

También, se han dado pasos adelante en la reglamentación del nuevo cuerpo normativo aduanero. Durante el año 2016 salieron a la vida jurídica 6 importantes resoluciones reglamentarias:

- Resolución 41 del 11 de mayo de 2016, sobre inspección previa y declaraciones anticipadas de importación;
- Resolución 42 del 13 de mayo de 2016, sobre comercialización de mercancías aprehendidas;
- Resolución 1053 de mayo de 2016, por la cual se establece correo electrónico para aviso de inspección previa de la mercancía
- Resolución 48 de junio de 2016, que modificó la 4240 de 2000 sobre procesos aduaneros;
- Resolución 64 del 28 de septiembre de 2016 sobre fiscalización y control posterior;
- Resolución 72 del 29 de noviembre de 2016 sobre resoluciones anticipadas, unidades funcionales, reembarque y trámites aduaneros alternos a los sistemas de información.

### **9.2.3.3 Adquisición de herramientas tecnológicas para la facilitación y el cruce de información en comercio exterior**

La DIAN, en su objetivo de modernizar, simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros y dar cumplimiento a compromisos adquiridos por el país en el marco de acuerdos comerciales, implementó a partir del 5 de diciembre de 2016, el servicio informático electrónico denominado “Sistema de Resoluciones Anticipadas y de Clasificación Arancelaria” para el trámite de las solicitudes anticipadas en materia de clasificación aduanera, valoración aduanera y origen. El aplicativo que permite el diligenciamiento del formulario por parte de usuarios nacionales y extranjeros ubicados en el exterior, la consulta del estado de sus solicitudes y de los requerimientos de información presentados por la DIAN.

A junio de 2017 se han recibido 124 solicitudes de clasificación arancelaria anticipadas, de las cuales 90 ya fueron resueltas y las demás se encuentran en proceso; para los demás trámites, origen y valoración aún no se reciben solicitudes. El aplicativo informático sigue en pruebas controladas y algunos usuarios continúan realizando el trámite en forma manual.

#### **9.2.3.4 Implementación de los acuerdos de intercambio de información**

A través de los diferentes acuerdos comerciales firmados por Colombia se han venido desarrollando mecanismos de intercambio de información que fortalecerán los procesos de control que se realizan al ingreso y salida de mercancías del territorio aduanero nacional, también se ha contado con apoyo técnico de los diferentes países para compartir las mejores prácticas en materia de comercio exterior.

Este intercambio de información corresponde a los temas de comercio exterior y pretenden tener información que agilice el control en zona primaria. En desarrollo de este propósito, en lo corrido del año se han adelantado operaciones conjuntas con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, (ICE), lográndose la aprehensión de 39 contenedores con mercancías provenientes de Panamá y China por valor de USD 7297.009.

#### **9.2.3.5 Actualización y ampliación del listado de precios de referencia**

Los precios de referencia son parámetros de comparación aplicables durante la diligencia de inspección en el procedimiento de importación.

Con el objetivo de mejorar las herramientas de control se han actualizado la lista de precios de referencia existentes en la actualidad y se han realizado los estudios de precios para otro grupo importante de productos. En lo corrido de 2017, se han publicado 58 listados de precios de referencia para diferentes productos, principalmente, calzado, vehículos, manufacturas de plástico, textiles y confecciones, entre otros.

#### **9.2.3.6 Participación activa en el desarrollo de la legislación comunitaria y nacional**

La DIAN ha tenido una importante participación y aportes significativos en el desarrollo de la normatividad que ha emitido la CAN y, de igual manera, en cómo esta legislación comunitaria es aplicada en el marco jurídico nacional.

Uno de los temas relevantes que se ha desarrollado desde el año 2016 y continúa en el 2017, es el relacionado con la Declaración Andina del Valor y su implementación en los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN, lo que le permitirá a la entidad llevar un mejor control de las operaciones de importación y a los usuarios les facilitará el diligenciamiento de la documentación soporte de las importaciones.

#### **9.2.3.7 Implementación de equipos de inspección no intrusiva para el control y facilitación del comercio exterior**

La experiencia internacional muestra que la tecnología de inspección no intrusiva aplicada a las operaciones aduaneras, se constituyen en una herramienta moderna de control aduanero y facilitación del comercio exterior. Inspeccionar contenedores y camiones sin abrir las unidades de carga, significan ahorros notorios para la economía y los negocios, en cumplimiento de la

política de la Organización Mundial de Aduanas - OMA, de incorporación a la cadena logística del comercio mundial aplicando el control mediante modernas técnicas de gestión del riesgo.

Colombia, con la adopción del Decreto 2155 de 2014, en el cual se establecieron las especificaciones técnicas de los equipos de inspección no intrusiva que requiere la gestión aduanera en el país, dio inicio a la implementación de esta estrategia que busca dar herramientas de control a las administraciones aduaneras y mejorar los tiempos de las operaciones de comercio exterior.

En la actualidad, se encuentran funcionando los equipos de inspección no intrusiva en los puertos de Cartagena, Buenaventura, Santa Marta, Barranquilla y San Andrés, desde donde se han reportado reducciones importantes en los tiempos de inspección de contenedores que han pasado de 2 a 3 días en promedio a 2 o 3 horas. Esto se traduce en menores tiempos de despacho y reducción de costos de almacenamiento y logística, para empresas, y liberación de recursos para la Aduana que puede asignarlos más eficientemente.

Lo anterior, se verá reflejado en la mejora de los indicadores internacionales del país con relación a los tiempos utilizados por los operadores de comercio exterior para realizar una importación o exportación.

#### **9.2.3.8 Implementación del Centro de Monitoreo y Control**

El Centro de Monitoreo y Control es el lugar en donde se recibe y procesa información de uso exclusivo para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y a través del cual se hará seguimiento a los dispositivos electrónicos de seguridad de mercancías que se exigen a los usuarios de comercio exterior.

Durante los últimos meses, se ha avanzado en los estudios previos para la concreción del diseño, implementación y costos de los Centros de Monitoreo y Control, con la ayuda de organismos multilaterales que están interesados en ofrecer asistencia, cooperación y financiación.

#### **9.2.3.9 Implementación del Sistema Integrado de Administración de Riesgo**

El sistema de Administración del Riesgo es el conjunto de prácticas y procedimientos de gestión que tienen como fin prevenir o combatir el uso o destinación del comercio exterior para fines que atenten contra la seguridad nacional o las disposiciones aduaneras. El riesgo es la probabilidad de que no se cumpla con la normativa aduanera vigente.

Para resolver los desafíos en materia de gestión de riesgo que plantea la vigencia del decreto 390 de 2016, se encuentra en implantación el Módulo de Gestión de Riesgo del Sistema LUCIA donado por la Aduana de Uruguay.

En la actualidad este módulo ha sido adecuado a los requisitos tecnológicos de la DIAN, instalado en su plataforma, integrado al proceso de importación del sistema SYGA y al sistema de selectividad aduanera MUISCA, y se encuentra en funcionamiento para las operaciones de despacho directo del Aeropuerto El Dorado de Bogotá desde noviembre de 2016.

En abril de 2017, se extendió el piloto en producción del sistema de Riesgo LUCIA a 5 depósitos adicionales de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá. Actualmente, se está trabajando en implementar el proceso de retroalimentación que permita realizar evaluaciones automatizadas

del impacto y efectividad de las reglas y agregar un nuevo resultado del “Control a través de escáner”.

Como consecuencia de la aplicación del Sistema de Administración de Riesgos, la DIAN ha venido aumentando su gestión por aprehensiones efectivas, tal como se evidencia en el aparte de la gestión de fiscalización aduanera.

#### **9.2.3.10 Construcción del Laboratorio Nacional de Aduanas**

El proyecto del Laboratorio Nacional de Aduanas, es la iniciativa que va permitir dotar a Colombia de un instrumento para la protección de la población colombiana a través del control y verificación de las mercancías y contribuir a facilitar el comercio exterior con transparencia y equidad.

En este periodo se cumplió con el primer objetivo específico del proyecto consistente en realizar los estudios y diseños del laboratorio de aduanas, con la entrega de los estudios y diseños de ingeniería a través del contrato suscrito con la Universidad de Antioquia e interventoría de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales.

La entidad elaboró los estudios previos y anexos que sirvieron de insumo para adelantar el proceso de licitación pública adjudicado al CONSORCIO INFRAESTRUCTURA SA, y suscrito en diciembre de 2016. Dicho contrato tiene por objeto “Realizar las Obras para la construcción de la infraestructura del Laboratorio Nacional de Aduanas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” y se encuentra en ejecución

#### **9.2.3.11 Adopción de Sistemas de Seguimiento Satelital de Contenedores- Precintos electrónicos**

El Decreto 390 de 2016 estableció, para el control de algunas operaciones de comercio exterior, el uso de dispositivos electrónicos de seguridad para el seguimiento satelital de contenedores. Lo anterior con el fin de utilizar estas tecnologías en pro de la facilitación y seguridad del comercio.

Se ha realizado una convocatoria pública para que las empresas colombianas e internacionales del sector, presenten a la DIAN los avances tecnológicos recientes en esta materia. Cerca de 50 empresas de software y seguridad de carga y personas naturales, presentaron sus propuestas técnicas encaminadas a la implementación de los dispositivos electrónicos de seguridad, que dieron como resultado la redacción de un proyecto de resolución que incluye las características mínimas de los dispositivos, los requisitos exigibles a las empresas operadoras del servicio y la puesta gradual en funcionamiento hasta su aplicación plena en el primer trimestre de 2018.

#### **9.2.3.12 Operador electrónico autorizado**

De acuerdo con los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas, el Operador Económico Autorizado (OEA) es la persona natural o jurídica que, mediante el cumplimiento de condiciones y requisitos mínimos y un historial satisfactorio de obligaciones aduaneras y fiscales, es autorizada como tal por la DIAN para realizar operaciones de comercio exterior seguras y confiables.

El Operador Económico Autorizado (OEA) en Colombia es una iniciativa gubernamental que involucra transversalmente a las entidades que de manera directa intervienen en el ingreso y

salida de mercancías, así como las que de manera indirecta promueven el desarrollo del comercio exterior.

Se ha efectuado una revisión y actualización de la normatividad del OEA con el fin de lograr su sintonía con las mejores prácticas internacionales. En la nueva norma se permite la categorización voluntaria en materia sanitaria y de esta manera se agiliza el trámite para su autorización.

#### **9.2.4 Fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones Tributarias, Aduaneras y Cambiarias (TAC)**

La DIAN ha hecho grandes esfuerzos para mejorar los niveles de recaudo de manera significativa, a través de los mecanismos del cumplimiento voluntario, partiendo de la premisa que esta es la forma más efectiva para obtener ingresos tributarios. Como uno de los principales medios para el logro de este objetivo, se ha recurrido al fomento de la cultura tributaria, entendida ésta como el conjunto de valores, creencias y actitudes compartidas por una sociedad respecto a la tributación y las leyes que la rigen, que conduce al cumplimiento permanente de los deberes fiscales. Igualmente, se ha fortalecido la cultura de la legalidad, generando riesgo subjetivo a quien persiste en el incumplimiento de sus obligaciones fiscales, tal como se explica a continuación.

##### **9.2.4.1 Cultura de la contribución**

En el año 2016 se da inicio a la etapa de “Apropiación y Sostenibilidad de la Cultura de la Contribución” donde se busca posicionar el cumplimiento voluntario de las obligaciones TAC como comportamiento solidario y responsable de la ciudadanía, en pro de la construcción de una sociedad equitativa e incluyente. La configuración de una política institucional de cultura de la contribución, enuncia siete ejes de acción: Comunicación, Educación, Valores, Alianzas Interinstitucionales, Investigación, Organización y Evaluación, que han permitido plasmar de manera estructurada y articulada, una serie de acciones que se encuentran contenidas en el Plan de Cultura de la Contribución para la vigencia 2016 – 2018.

##### **9.2.4.2 Alianzas institucionales**

Dentro del eje de Alianzas interinstitucionales se impulsó la adopción y funcionamiento de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF), Resolución 0047 del 10 de junio de 2016, los que se encuentran circunscritos en los ejes de educación y alianzas.

Los NAF tienen dos propósitos fundamentales: el primero de ellos es *educar* sobre la importancia y sentido social de los impuestos y el gasto público y el segundo propósito está enfocado a aumentar la conciencia cívica de los estudiantes que participan en el proyecto y a los ciudadanos en relación con la necesidad de cumplir de forma voluntaria y puntual con sus obligaciones fiscales, tributarias y aduaneras.

Con el objetivo de guiar a las Direcciones Seccionales y a las Instituciones de Educación Superior a nivel nacional en la implementación de los NAF se elaboró y socializó un documento denominado “*Guía General para la Implementación y Funcionamiento – NAF*” el cual cuenta con 6 apartados en los cuales se ilustra: qué es un NAF, objetivos, beneficios, aspectos básicos para

la implementación, estructura de capacitación para los estudiantes y maestros que lo conformarán, funcionamiento partir de los canales de comunicación establecidos, seguimiento y evaluación a la gestión aspectos logísticos para su lanzamiento de los mismos.

A 31 de diciembre de 2016 se habían firmado 9 convenios de cooperación con las universidades: Santo Tomas, Libre, Uniminuto, Gran Colombia, Salle, Javeriana, de la Amazonia, de Popayán y la Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo de Cartagena. En el año 2017, se firmaron convenios con la Universidad de Cundinamarca y la Seccional de Impuestos y Aduanas Girardot DIAN, la Universidad Autónoma Latinoamericana - Impuestos Medellín y la Universidad Tecnológica de Bolívar y la DIAN - Seccional de Impuestos Cartagena para la implementación de los NAF.

En resumen, con corte a 30 de junio de 2017, se han suscrito 21 convenios de Núcleos de Apoyo contable y Fiscal – NAF, y se tienen en proceso más de 5 convenios a corto plazo a nivel nacional; a la fecha se han realizado más de 100 consultas en los diferentes temas que se prestan, y se tiene previsto ampliar los canales de atención para que el servicio no sea solamente presencial.

### 9.2.4.3 Seguridad jurídica

#### 9.2.4.3.1 Gestión jurídica

Los recursos de reconsideración en sede administrativa Tributarios y aduaneros fallados en el período de julio de 2016 hasta el 30 de abril de 2017, representan una cuantía con decisión a favor del Estado de \$3,6 billones de pesos ver Cuadro 9.9.

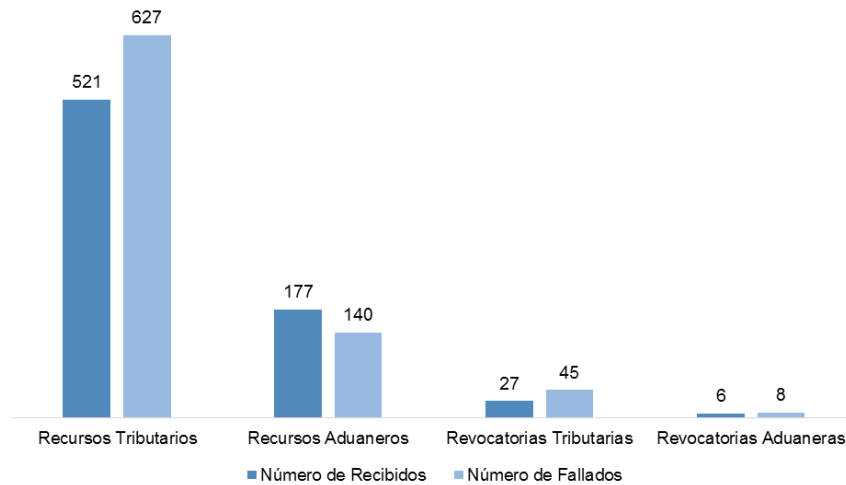
**Cuadro 9.9 Casos recibidos y fallos 2016-2017**

|                                | #<br>Recibidos | Cuantía<br>Recibidos<br>(millones \$) | #<br>Fallos | Cuantía<br>Fallos<br>(millones \$) | Cuantía<br>Fallos<br>Confirmados<br>(millones\$) | Cuantía<br>Fallos<br>Aceptados<br>(millones\$) |
|--------------------------------|----------------|---------------------------------------|-------------|------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>2016(julio - diciembre)</b> | <b>471</b>     | <b>1.526.306,7</b>                    | <b>526</b>  | <b>1.753.803,6</b>                 | <b>1.666.368,0</b>                               | <b>87.435,6</b>                                |
| Recursos Tributarios           | 355            | 1.348.125,8                           | 417         | 1.338.441,6                        | 1.253.606,0                                      | 84.835,7                                       |
| Recursos Aduaneros             | 98             | 159.521,8                             | 79          | 122.631,3                          | 122.368,4                                        | 262,9                                          |
| Revocatorias Tributarias       | 17             | 18.629,1                              | 27          | 289.920,5                          | 287.583,5                                        | 2.337,0                                        |
| Revocatorias Aduaneras         | 1              | 30,0                                  | 3           | 2.810,1                            | 2.810,1                                          | -                                              |
| <b>2017 (enero-abril)</b>      | <b>260</b>     | <b>1.423.902,1</b>                    | <b>294</b>  | <b>2.167.304,1</b>                 | <b>1.975.620,9</b>                               | <b>191.683,2</b>                               |
| Recursos Tributarios           | 166            | 1.349.755,6                           | 210         | 2.048.873,7                        | 1.864.179,8                                      | 184.693,8                                      |
| Recursos Aduaneros             | 79             | 59.089,2                              | 61          | 71.411,3                           | 67.453,2                                         | 3.958,1                                        |
| Revocatorias Tributarias       | 10             | 13.533,2                              | 18          | 45.495,0                           | 42.503,4                                         | 2.991,6                                        |
| Revocatorias Aduaneras         | 5              | 1.524,1                               | 5           | 1.524,1                            | 1.484,4                                          | 39,7                                           |
| <b>Total General</b>           | <b>731</b>     | <b>2.950.208,8</b>                    | <b>820</b>  | <b>3.921.107,7</b>                 | <b>3.641.988,9</b>                               | <b>279.118,8</b>                               |

Fuente: Dirección Jurídica-DIAN

En el Gráfico 9.2 se observa el número de expedientes recibidos y las cuantías determinadas en discusión en sede administrativa, así como el número de expedientes en el periodo analizado (Julio- 2016- abril 2017).

**Gráfico 9.2 Recibidos y fallados Jul 2016-Abr 2017**



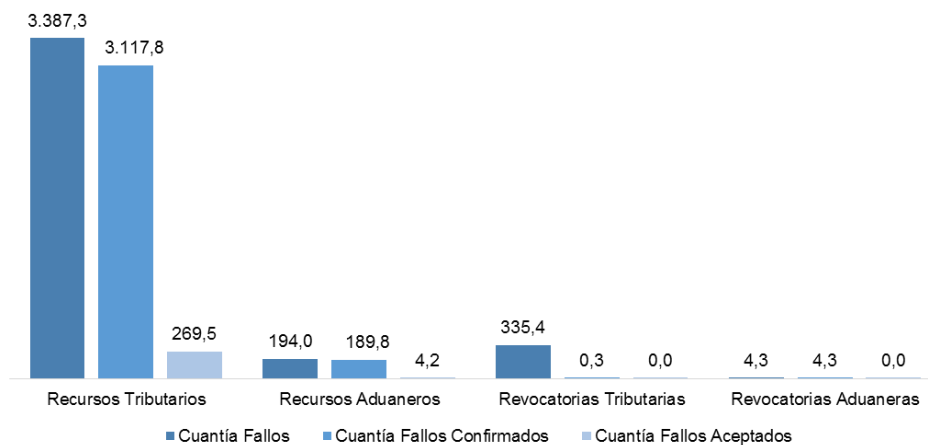
Fuente: Dirección Jurídica-DIAN

Los fallos confirmados a favor de la Nación representan el 93%, frente al 7% de los fallos aceptados a favor del contribuyente.

El Gráfico 9.3 muestra el comportamiento de las decisiones en Sede Administrativa de recursos confirmados y revocados en materia Aduanera y Tributaria y el porcentaje fallado confirmando la decisión a favor de la Nación frente al revocado o aceptado a favor del contribuyente.

**Gráfico 9.3 Fallados entre julio 2016-abril 2017**

Miles de millones de pesos



Fuente: Dirección Jurídica-DIAN

Es importante tener en cuenta que a partir de la vigencia de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, se viene aplicando el principio de favorabilidad en el régimen sancionatorio tributario, por lo que, a partir de enero de 2017 modifica la sanción en los porcentajes señalados en la norma pues la ley permisiva o favorable, aunque sea posterior se aplica a favor del contribuyente.

#### **9.2.4.3.2 Estrategia de seguridad jurídica**

Para cumplir con la estrategia de seguridad jurídica la entidad realizó la gestión necesaria con la Presidencia de la República para la presentación del proyecto de Decreto Único Reglamentario del sector que conlleva a que Presidencia de la República, suscriba el Decreto 1625 de 11 de octubre de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria”. Este incorpora en un solo cuerpo normativo las disposiciones de carácter reglamentario vigentes, permitiendo tener certeza sobre la vigencia de las normas, y facilitando a los contribuyentes el ejercicio de sus derechos y el cabal cumplimiento de sus deberes.

La Dirección de Gestión Jurídica, ha trabajado coordinadamente con las Subdirecciones de Tecnología, Notificaciones, Representación Externa y Recursos Jurídicos en los aplicativos GESTOR (Tributario) y SALI (Sanciones y Liquidaciones Oficiales) con el fin de mantener actualizada la obligación financiera del contribuyente y así mejorar el control de obligaciones exigibles a favor de la Nación.

En la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos se realizan reuniones de unificación de criterio jurídico antes de las decisiones de fondo que resuelven las solicitudes de Revocatoria y Recursos de Reconsideración en materia tributaria y aduanera. Se publica en la página WEB de la DIAN el Breviario y el “Abstract” de aspectos jurídicos relevantes en Sede Administrativa.

También, para el cumplimiento de la unidad de criterio y seguridad jurídica, se desarrollaron las siguientes actividades: retroalimentación de los funcionarios de la entidad con la publicación de un Boletín de Jurisprudencia mensual y en forma permanente con la publicación de los flashes judiciales que contienen decisiones de trascendencia para la entidad.

Adicionalmente, se sometieron todos los proyectos de Memoriales de competencia de la Subdirección a Reunión de Unificación de Criterios de Representación Externa, con el fin de que la defensa de la entidad se fortalezca con aportes de los abogados del grupo judicial.

De otra parte, se han adelantado las acciones necesarias para el registro y actualización de los procesos judiciales en el sistema e-KOGUI, que es el sistema único de gestión de información del Estado para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales. Hoy más de 7.000 procesos entre activos y terminados se encuentran registrados en el sistema información, sobre los cuales se puede obtener información en tiempo real. Así mismo, desde el Comité de Conciliación y Defensa Judicial se culminó con la tarea de unificación de líneas decisionales y de defensa.

Finalmente, se implementó un módulo en el aplicativo Ferrajoli que permite obtener estadísticas sobre fallos y valor de perjuicios reconocidos para generar las estrategias de reclamación a que haya lugar en defensa de los intereses de la nación.

En este periodo, fueron incorporados 408 documentos para mantener actualizadas las bases que administran el Sistema Jurídico Documental, 416 documentos en la página web y DIANNET, lo mismo que 8 boletines mensuales jurídicos tributarios, 3 boletines trimestrales jurídicos aduaneros y 90 conceptos de doctrina publicados en Diario Oficial; así como la normativa, jurisprudencia, doctrina y convenios internacionales.

De otra parte, se recibieron 4.191 consultas y se atendieron 4.035, de las cuales el 50% corresponden a temas relacionados con la Ley 1819 de 2016 de Reforma Tributaria.

#### **9.2.4.3.3 Prevención de Daño Antijurídico**

Por primera vez la DIAN adoptó una política de prevención de daño antijurídico en materia de violación al debido proceso en la definición de la situación jurídica de las mercancías, hoy proceso de decomiso, mediante Resolución 78 de 2016. Esto se logró luego de surtirse un procedimiento que incluyó plan piloto de acción aplicado en las diferentes Direcciones Seccionales del país para evitar condenas en la jurisdicción contenciosa por esta situación. Esta política fue validada de acuerdo con la metodología de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

A su vez, por su alta litigiosidad, la DIAN fue seleccionada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para implementar el Modelo Óptimo de Gestión, logrando al finalizar el año 2016 un avance del 83% de todos los componentes del ciclo de defensa judicial. Lo anterior incluye la política de prevención de daño antijurídico, indicadores, mapa de riesgos, plan de acción de Comité de Conciliación y Defensa Judicial, procedimiento de atención a tutelas, procedimiento de provisión contable, metodología de directrices y protocolo de conciliación. Esto ha fortalecido las diferentes etapas del ciclo de defensa judicial.

En este mismo sentido, la DIAN contrató el servicio de vigilancia judicial con cobertura en todo el territorio nacional, con el propósito de brindar a los abogados que ejercen la representación judicial en los procesos en que es parte la entidad, un apoyo adicional a su responsabilidad de control de las actuaciones que se notifican en los despachos judiciales. Lo anterior ha permitido ejercer un mayor control de inventario de procesos judiciales y generar alertas de vencimiento de términos.

Finalmente, mediante Resolución 85 de 2016, el Director General modificó la política de provisión contable respecto del contingente judicial, adoptando la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Así, la DIAN fue la primera entidad del Estado en adoptar esta política que tiene su fuente de información en el sistema e-KOGUI.

### **9.3 Retos y desafíos**

El mayor riesgo para el cumplimiento de la misión de la DIAN es una desaceleración de la economía. Es claro que en tiempos de bajo crecimiento económico y ante la necesidad de recursos sanos para el financiamiento de las cargas públicas, se requiere de todas las sinergias organizacionales para mantener el recaudo, efectuar cada vez mejor una gestión institucional más efectiva que ataque la evasión y el contrabando, sin menoscabar la prestación un servicio de calidad que fomente el cumplimiento voluntario.

Para enfrentar esta situación, la entidad se encuentra comprometida con la realización de una gestión más efectiva, así como mejoras en su accionar institucional, considerando los siguientes desafíos:

- Por un lado, es indispensable desarrollar cada vez más la **inteligencia corporativa**, incluyendo la utilización de herramientas para el manejo de la información exógena y endógena que hagan más efectivos los programas y acciones de control, utilizando la fiscalización masiva electrónica y realizando programas integrales de fiscalización de fondo, de tal forma que en la ejecución del Plan de Lucha contra la Evasión y el Contrabando se obtengan mejores resultados y se incremente por ende el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.
- Con el propósito de optimizar la gestión de recuperación de cartera, es importante continuar con el proyecto de “**Modernización de la Gestión y del procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo**”, que permitirá incorporar a la gestión de la cartera de la DIAN, un modelo inteligente de negocios, basado en la automatización de la información y de todas las fases o etapas del proceso y de los procedimientos, lo que permitirá adoptar estrategias efectivas para obtener el pago de las obligaciones en mora, en forma rápida y oportuna. La certeza de contar con una obligación financiera actualizada permitirá a la administración tributaria generar acciones preventivas de pago de cartera, así como de insumos valiosos para adelantar programas de control posterior.
- A su vez, cumplir con el **Plan de Cobro** del año 2017, que contempla acciones como: jornadas de cobro dirigidas a deudores calificados con riesgo alto, gestión de cobro para obligaciones de la propia vigencia a través del Centro Nacional de Cobro, jornadas nacionales de cobro de obligaciones por concepto de IVA e Impuesto al Consumo, embargos masivos y remates de bienes.
- También es importante continuar con el proceso intercambio de información con entidades internacionales que, adicional a la reforma tributaria, ha permitido la **normalización tributaria** de activos omitidos y pasivos inexistentes que en 2016 implicó aumentar la base gravable en alrededor de 4.5 billones y a mayo de 2017 en aproximadamente 11 billones.
- En materia de **factura electrónica** deben elaborarse los decretos reglamentarios y procedimientos que desarrollen los Artículos de la Ley 1819 de 2016. Así mismo, durante el año 2017 desarrollar las validaciones de los sistemas de información para su adecuado funcionamiento, y generar un modelo de riesgo que sustente los programas de fiscalización a corto y mediano plazo con la información de la facturación que se va gestionando en tiempo real.
- Se espera para finales del año 2019 que la DIAN pueda contar con un acumulado de dos mil quinientos millones de documentos electrónicos, que podrán ser tratados en su totalidad para propósitos de análisis e inteligencia de negocios de la entidad coadyuvando

con la optimización y fortalecimiento del control fiscal que ejercerán las áreas respectivas. Se espera que para la misma fecha el Estado Colombiano tenga a disposición de la ciudadanía mecanismos tecnológicos para que los ciudadanos puedan expedir y recibir facturas electrónicas para cada una de sus operaciones comerciales.

- Respecto a la **reforma tributaria**, se deben culminar las reglamentaciones y adaptaciones organizacionales necesarias para el control de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), Régimen Tributario Especial, Liquidación Provisional, el nuevo régimen sancionatorio, el régimen de precios de transferencia, entre otros. Así como es necesario dado los términos perentorios de la Ley, establecer todas las acciones necesarias para crear la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria como una Dirección de la DIAN. Finalmente, elaborar y presentar el plan de modernización tecnológica de la entidad, para ser ejecutado en los próximos cinco (5) años, el cual debe someterse a aprobación del CONPES.
- Se hace necesario también llevar a la práctica el **Modelo de Segmentación y Caracterización de Clientes** que se realizó durante el año 2016, identificando con claridad cada uno de los segmentos. Se requiere así mismo, buenos niveles de involucramiento organizacional para lo cual deben socializarse sus objetivos y su forma de ejecución incluyendo a los contribuyentes y usuarios. En la ejecución del modelo, los responsables deben incorporar en la gestión los atributos de servicio para cada uno de los segmentos, así como las estrategias de control que se realizarán en forma correspondiente. Los canales de servicio deben ser planeados de acuerdo con una especialidad o énfasis asociado al segmento y realizar la adaptación de estos canales, bajo una consideración beneficio costo.
- En el año 2016 se puso en servicio el **Sistema de Autorización de Facturas**, el cual necesita ser complementado con el fin de que pueda ser ejecutado en forma masiva y así, descongestionar los puntos de contacto.
- En materia de **devoluciones de impuestos**, se requiere continuar implementando estrategias encaminadas a evitar la defraudación del fisco mediante solicitudes falsas o no procedentes, para lo cual se cuenta con el Mapa de Riesgos y los procedimientos, herramientas que incluyen controles dentro de las diferentes etapas del proceso. De igual manera se debe continuar impulsando el sistema informático desarrollado para el trámite de las devoluciones de impuestos.
- Por otro lado, se debe consolidar la **estrategia de modernización de la operación aduanera** mediante el desarrollo del componente normativo que estableció el nuevo estatuto aduanero: la inspección no intrusiva, el modelo integral de gestión de riesgos, la revisión y ajuste de los procesos, subprocesos y procedimientos, y la capacitación de los funcionarios y operadores de comercio exterior, el seguimiento satelital de carga, los centros de control aduanero y fronterizo, y los precintos electrónicos.

- También se debe continuar mejorando el **sistema de perfilamiento de riesgo**, mediante la estabilización definitiva del sistema LUCIA a nivel nacional. Se prevé implantar la utilización del Módulo de Riesgos para la selectividad de controles de otros procesos aduaneros designados por la DIAN: cargas de importación en las vías marítima, fluvial, aérea y terrestre, tránsito, Tráfico postal y Exportación. La implantación incluirá las actividades de integración de sistemas (MUISCA y LUCIA), definición y configuración de espacios de datos, definición de reglas y puesta en funcionamiento.
- Como elemento integrador de la gestión aduanera, se requiere la implementación y puesta en funcionamiento de los **Centros de Monitoreo y Control**, para concentrar los esfuerzos de la administración en temas de información, imágenes, talento humano y sistemas, para que de esta forma se puedan tomar las decisiones de manera coordinada y en los tiempos que demanda la facilitación y seguridad del comercio exterior.
- Es importante también consolidar el **modelo óptimo de gestión de todo el ciclo de defensa judicial**, modelo que lidera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y donde la DIAN fue escogida como entidad piloto entre 20 para desarrollar las mejoras en la gestión.
- Renovar el portal de internet de la entidad para que se convierta en una ventanilla única de servicios electrónicos para que el ciudadano cliente pueda interactuar de manera ágil y sencilla con la administración tributaria frente al cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de información. Así mismo, se trabajará en la difusión y capacitación del uso de los servicios en línea de mayor demanda de los ciudadanos clientes para reducir sus costos y facilitar el cumplimiento de las obligaciones.
- Finalmente, en cuanto a la **Cultura de la Contribución**, se debe irradiar a los ciudadanos, clientes y a toda la entidad una verdadera consciencia sobre la esencia de los tributos y el rol de nuestra institución, mediante acciones de educación fiscal y la generación de responsabilidad social como servidores públicos para incrementar la confianza y acercamiento de la ciudadanía hacia la aceptación positiva de las obligaciones y el cumplimiento voluntario de las mismas. La entidad debe continuar en su empeño de promover hacia afuera y hacia adentro, estrategias, técnicas y actividades educativas, comunicativas, y de investigación, que garanticen el desarrollo continuo de acciones enfocadas al cambio cultural con incidencia en la comprensión y apropiación de la contribución en la sociedad, vislumbrándose como una política de Estado que fomente una ciudadanía solidaria, participativa y consciente de sus derechos y obligaciones, fortaleciendo los lazos de confianza entre el estado y los ciudadanos.

# Capítulo 10

## 10 COLJUEGOS: ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE AZAR Y SUERTE

### 10.1 Visión de largo plazo

Coljuegos espera ser reconocida por su modelo de gestión, que transforme la industria de juegos de suerte y azar nacional y territorial, en un sector responsable, transparente y sólido, producto de operar con estándares de clase mundial, y de esta forma lograr aumentar la confianza de los consumidores de juegos de suerte y azar (JSA) y de la sociedad, de la mano de la generación de mayores recursos para el financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.

El propósito de Coljuegos es: *“Contribuimos a millones de sueños de los colombianos apostándole al juego legal y responsable, generando recursos para la salud”*.

Lo anterior implica la estructuración y consolidación de un portafolio de juegos, la reducción de la operación ilegal y el establecimiento de estándares a los operadores de JSA, objetivos que se soportan en una institución sólida en sus procesos y orientada a la atención de sus clientes.

### 10.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Coljuegos adelantó en el segundo semestre del año 2016 la actualización de su Planeación Estratégica con un horizonte de 10 años, en la cual se definieron tres objetivos estratégicos, con los cuales se presentan los principales logros obtenidos por Coljuegos durante el periodo:

- Generar más recursos para la salud
- Promover el juego legal y responsable
- Fortalecimiento de Coljuegos

A continuación, se desarrollan los logros obtenidos por objetivo estratégico.

#### 10.2.1 Generar más recursos para la salud

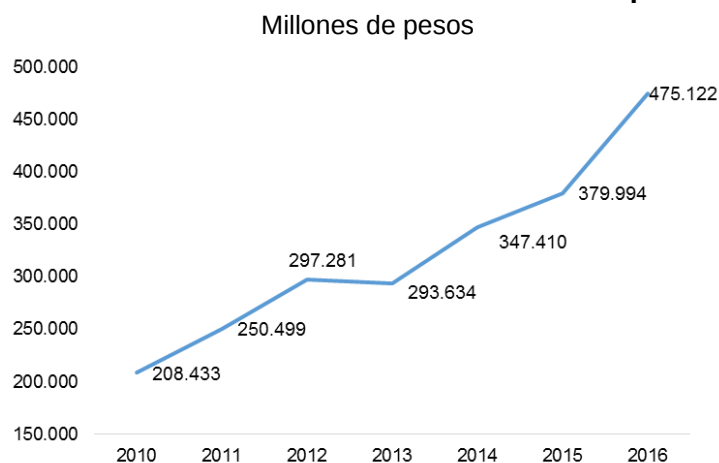
En la vigencia 2016, los ingresos por derechos de explotación<sup>91</sup> recaudados para la salud por los juegos nacionales aumentaron un 25% respecto a 2015, este crecimiento se ve reflejado por el

<sup>91</sup> Los derechos de explotación generados por las diferentes autorizaciones dadas por Coljuegos están compuestos por: (i) un porcentaje de las ventas brutas, para el caso de los juegos novedosos; (ii) la aplicación de tarifas para las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos, que operan a través de los juegos localizados (casinos y bingos); (iii) un porcentaje del valor total del plan de premios para el caso de los juegos promocionales; (iv) un porcentaje sobre el valor de las ventas para las rifas; (v) las liquidaciones de aforo impuestas y los intereses moratorios generados por los operadores de juego por el no pago de los derechos de explotación; (vi) los premios

aumento en el recaudo de los juegos como Baloto y Revancha (creció 49% respecto a 2015), juegos localizados como casinos y bingos (crecieron 18% respecto a 2015) y los juegos promocionales (crecieron un 80% respecto a 2015). La dinámica general del recaudo se observa en el Gráfico 10.1.

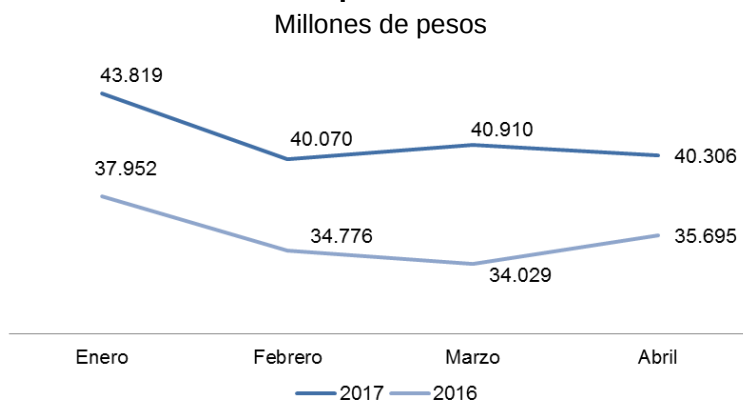
En lo corrido de 2017 se evidencia un aumento del 16% en el recaudo por derechos de explotación con respecto al acumulado de abril de 2016 (Gráfico 10.2). Este incremento se explica básicamente por un aumento del 27% de los juegos localizados y del 24% del juego novedoso Superastro.

**Gráfico 10.1 Recaudo histórico derechos de explotación**



Fuente: Coljuegos, Oficina Asesora de Planeación, 2017.

**Gráfico 10.2 Derechos de explotación enero a abril 2016 - 2017**



Fuente: Coljuegos, Oficina Asesora de Planeación 2017.

El recaudo por derechos de explotación al mes de abril de 2017 es de \$165.101 millones, con una participación de los juegos localizados del 64%, seguido por Baloto-Revancha con el 18,4%, Superastro el 12,7%, juegos promocionales el 0,9%; Apuestas Deportivas el 0,1% y el 4%

caducos, que son aquellos no reclamados por los ganadores transcurrido un año luego del sorteo y (vii) los rendimientos financieros generados por las subcuentas de derechos de explotación que son administradas por una entidad fiduciaria, en los juegos novedosos.

restante corresponde a otros conceptos como premios caducos (no reclamados) y rendimientos financieros.

### 10.2.1.1 Evolución de los ingresos por juegos novedosos

Los juegos novedosos se entienden como cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes y de las apuestas permanentes. Actualmente, bajo esta modalidad operan en Colombia Loto en Línea (Baloto)<sup>92</sup>, Superastro<sup>93</sup> y Las Deportivas<sup>94</sup>.

Entre 2015 y 2016 se presentó un incremento del 41% en los ingresos (Gráfico 10.3), comportamiento explicado principalmente por el crecimiento de los ingresos de los juegos Baloto - Revancha y Superastro, este último incrementó los derechos de explotación en 26% entre el 2015 y el 2016, pasando de \$42.636 a \$53.743 millones de pesos (Cuadro 10.1).

En lo que corresponde a Baloto – Revancha, los ingresos dependen fundamentalmente del premio acumulado (entre mayor es el acumulado de premios, mayores son las ventas). Para 2015 el mayor acumulado alcanzó \$15.500 millones, mientras que para el 2016 el mayor acumulado fue de \$63.000 millones. De esta manera, el incremento en los ingresos en Baloto fue de 47% y en Revancha de 54%, como se observa en la tabla anterior.

Durante el año 2016, los juegos de suerte y azar novedosos reglamentados a nivel nacional, otorgaron premios por más de \$368 mil millones a más de 4,4 millones de jugadores. Baloto otorgó el 46,0% del total de los premios a 1,6 millones de ganadores, Superastro el 40,6% a 1,5 millones de ganadores, Revancha el 12,7% a 1,2 millones de ganadores y las Deportivas el 0,5% a 48 mil ganadores.

<sup>92</sup> **Baloto-Revancha** es un juego de tipo paramutual o de acumulación en el que se eligen 5 números del 1 al 43 y un número del 1 al 16, actualmente este juego genera derechos de explotación del 32,5% de los ingresos brutos.

<sup>93</sup> **Superastro** es un juego de contrapartida, esto significa que el apostador juega contra la casa y gana hasta 42.000 veces el valor apostado, se juega eligiendo 4 cifras y un signo zodiacal, este juego paga un 19% en derechos de explotación de los ingresos brutos.

<sup>94</sup> **Las Deportivas** es el juego de tipo paramutual o de acumulación que otorga el premio mayor a quienes consigan acertar 14 eventos deportivos (gana, empata o pierde), este juego genera derechos de explotación por un 24% de sus ingresos brutos.

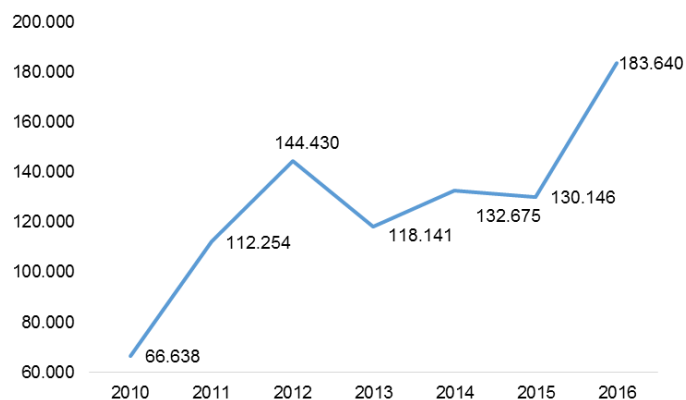
**Cuadro 10.1 Variación de los Derechos de Explotación (2015-2016)**

| Tipo de Juego y/o Conceptos          | TOTAL 2015             | TOTAL 2016             | Variación % |
|--------------------------------------|------------------------|------------------------|-------------|
| Localizados                          | 228.162.568.820        | 270.256.454.479        | 18%         |
| <b>Novedosos</b>                     | <b>130.145.519.251</b> | <b>183.640.240.953</b> | <b>41%</b>  |
| Baloto                               | 67.173.178.069         | 98.987.065.516         | 47%         |
| Revancha                             | 19.481.099.587         | 30.042.429.793         | 54%         |
| Superastro                           | 42.636.289.004         | 53.743.197.414         | 26%         |
| Apuestas Deportivas Paramutuales     | 854.952.591            | 867.548.230            | 1%          |
| Promocionales                        | 3.245.510.413          | 5.827.366.555          | 80%         |
| <b>Total Rentas del Monopolio</b>    | <b>361.553.598.484</b> | <b>459.724.061.987</b> | <b>27%</b>  |
| Caducos                              | 15.183.778.423         | 9.137.305.720          | -40%        |
| Rendimientos Financieros             | 2.579.371.559          | 5.168.136.464          | 100%        |
| Intereses de Mora                    | 553.107.011            | 667.991.819            | 21%         |
| Liquidaciones de Aforo               | 124.025.984            | 424.505.418            | 242%        |
| <b>Total Otros Conceptos</b>         | <b>18.440.282.977</b>  | <b>15.397.939.421</b>  | <b>-16%</b> |
| <b>TOTAL DERECHOS DE EXPLOTACION</b> | <b>379.993.881.461</b> | <b>475.122.001.408</b> | <b>+25%</b> |

Fuente: Coljuegos, Oficina Asesora de Planeación 2017.

**Gráfico 10.3 Derechos de explotación juegos novedosos 2010-2016**

Millones de pesos

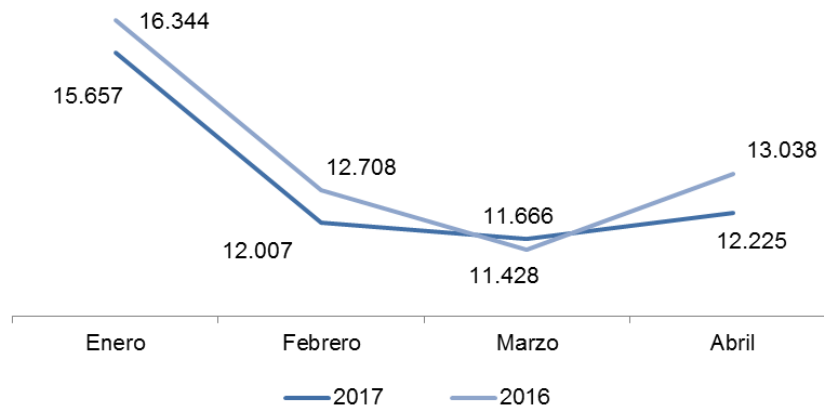


Fuente: Coljuegos, Oficina Asesora de Planeación; 2017.

En los cuatro primeros meses del 2017, el comportamiento de los juegos novedosos en comparación con el mismo periodo de 2016 ha mostrado una disminución en el recaudo de los derechos de explotación del 2,4%, como se observa en el Gráfico 10.4.

**Gráfico 10.4 Derechos de explotación de Juegos novedosos enero a abril 2016 – 2017**

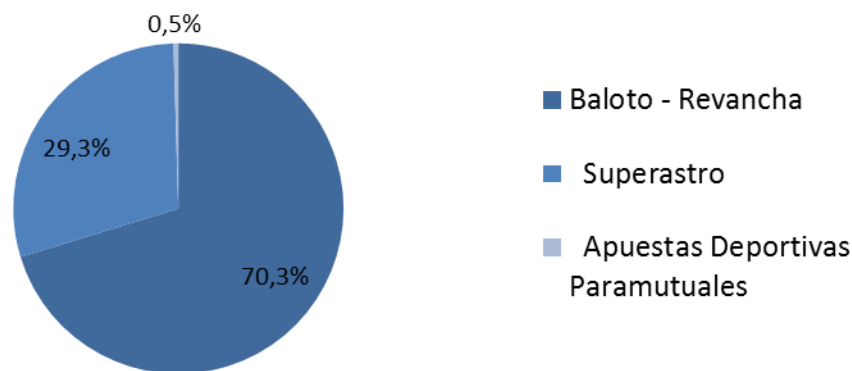
Millones de pesos



Fuente: Coljuegos, Oficina Asesora de Planeación; 2017.

Esta disminución en los juegos novedosos en lo corrido de 2017 está explicada por el comportamiento del juego Baloto-Revancha, que tiene una participación representativa sobre el total de los juegos novedosos (Gráfico 10.5) y en los cuatro primeros meses del 2017 ha mostrado una disminución en los derechos de explotación de 16,2% con respecto al mismo periodo de 2016. Este comportamiento se debe a que el nivel de ventas depende directamente del premio acumulado y mientras que en el periodo de enero a abril de 2016 el mayor premio acumulado fue \$29.000 millones, para el mismo periodo de 2017 el mayor premio acumulado fue de \$17.000 millones.

**Gráfico 10.5 Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso 2016**



Fuente: Coljuegos, Oficina Asesora de Planeación; 2017.

Para el juego Baloto – Revancha, el día 9 de noviembre de 2016 se realizó la audiencia de adjudicación correspondiente al proceso de licitación para la concesión de la operación de este juego y el 01 de diciembre de 2016 se suscribió el contrato 1379 de 2016 con IGT Games.

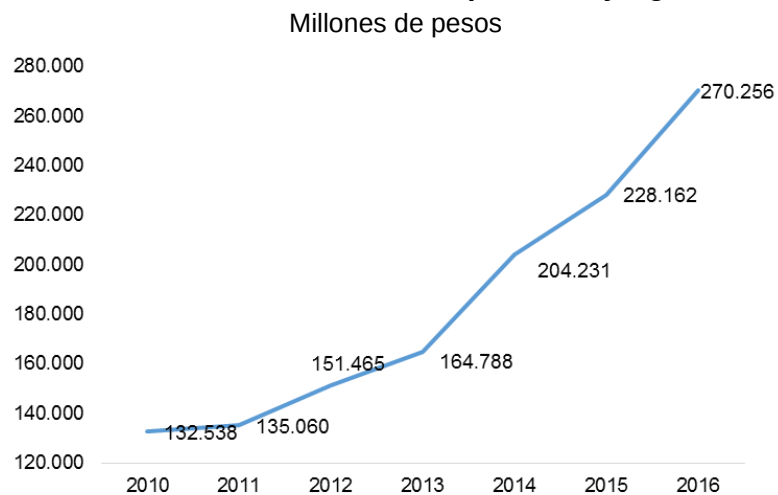
A partir del 20 de abril de 2017 el juego Baloto-Revancha trae las siguientes modificaciones:

- Pasa de una matriz simple (6 x 45), esto es elegir 6 números de 45 posibles, a una matriz compuesta (5x43 y 1x16), de esta forma se esperan mayores acumulados y por lo tanto crecimiento en las ventas.
- Se pasa de 4 categorías de premios a 8, con esto se esperan 3 veces más ganadores de alguna de las categorías.
- Los derechos de explotación crecieron del 32% al 32,5%, con esto se espera recaudar \$7.618 millones adicionales para la salud.
- El operador deberá pagar en los cinco años de contrato a Coljuegos \$14.395 millones por beneficios colaterales al juego, los cuales serán mayores recursos para la salud.
- Los costos de interventoría y relanzamiento del juego serán asumidos por el operador, por cerca de \$6.500 millones.

#### 10.2.1.2 Evolución de los ingresos por juegos localizados

Los juegos localizados son la modalidad de JSA que opera a través de elementos de juegos definidos por la ley, que requiere como condición necesaria la presencia del apostador en el establecimiento de comercio. Los elementos de juego de esta modalidad son los bingos, video-bingos, esferódromos, máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y similares. Los ingresos por este rubro tuvieron un incremento de 18% en 2016 respecto a 2015 (Gráfico 10.6).

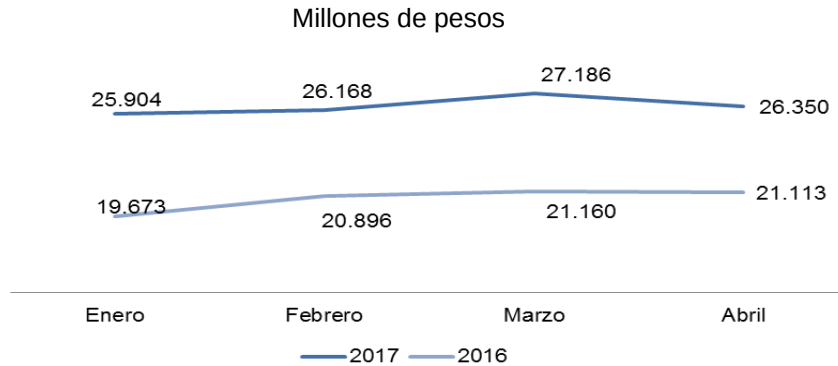
**Gráfico 10.6 Históricos derechos de explotación juegos localizados**



Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

Ahora bien, en los primeros cuatro meses del año 2017 los ingresos por juegos localizados han tenido un incremento de 27%, comparado con el mismo periodo de 2016 (Gráfico 10.7), explicado en buena medida por la implementación del Sistema de Conexión en Línea de las MET, el cual permite establecer las ventas brutas, premios pagados y salidas de las MET conectadas y con ello la aplicación de la liquidación mayor entre una tarifa variable como porcentaje de los ingresos netos o una tarifa fija establecida por la Ley de acuerdo con el tipo de MET. De las 82.528 MET reportadas en el inventario a mayo de 2017, el 24% fueron liquidadas por tarifa variable<sup>95</sup>, el 76% restante fue liquidado con tarifa fija.

**Gráfico 10.7 Derechos de explotación juegos localizados (enero a abril, 2016- 2017)**



Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

### 10.2.1.3 Evolución de los juegos promocionales

Los juegos promocionales son una modalidad de juegos de suerte y azar organizado y operado con fines de publicidad o promoción de bienes o servicios, establecimientos, empresas o entidades, en los cuales se ofrece un premio al público, sin que para acceder al juego se pague directamente.

Los juegos promocionales generan en favor de la salud derechos de explotación equivalentes al catorce por ciento (14%) del valor total del plan de premios y gastos de administración correspondientes al 1% del valor de los derechos de explotación.

**Gráfico 10.8 Derechos de explotación juegos promocionales**

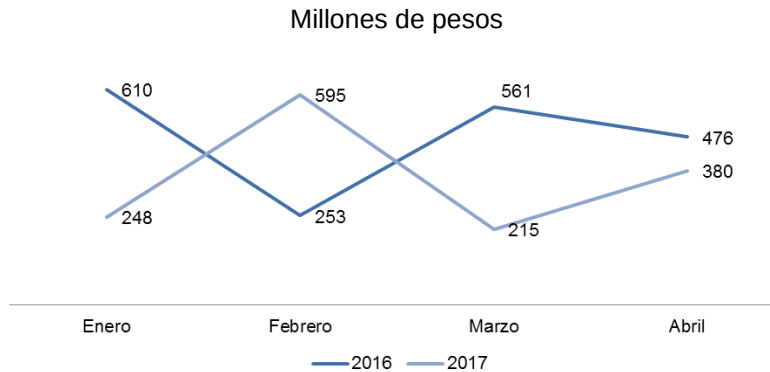


Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

<sup>95</sup> Tarifa del 12% sobre los ingresos netos de las MET.

Los derechos de explotación generados por los juegos promocionales en 2016 aumentaron 79,5% con respecto al 2015, este incremento se da en gran parte por la expedición de la Ley 1753 de 2015 la cual modifica el artículo 5 de la ley 643 de 2001, limitando las posibilidades de exceptuar actividades promocionales (Gráfico 10.8).

**Gráfico 10.9 Derechos de Explotación juegos promocionales (enero-abril 2016-2017)**



Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

En los primeros cuatro meses del 2017, el recaudo de derechos de explotación de juegos promocionales es de \$1.438 millones, presentando una disminución de 24%, con respecto al mismo periodo del año anterior. Cabe mencionar que esta actividad depende de los planes de mercadeo de las empresas solicitantes, que se mueven de acuerdo con temporadas y niveles de actividad comercial por lo que el comportamiento es muy variable como se aprecia en el Gráfico 10.9.

#### 10.2.1.4 Transferencias de recursos a la salud

La Ley 643 de 2001 en su artículo 3º señala que uno de los principios que rigen la explotación del monopolio de los juegos de suerte y azar en Colombia es el de la finalidad social prevalente, por cuanto todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones prestacionales y pensionales. Es así como Coljuegos recauda, distribuye y transfiere los recursos obtenidos por la explotación del monopolio en los Fondos Locales de Salud, Fondos Departamentales de Salud, FOSYGA, FONPET y COLCIENCIAS. Como se aprecia en la Cuadro 10.2. Las transferencias a la salud aumentaron 20,7% en el 2016 con relación al 2015 (Gráfico 10.11).

**Cuadro 10.2 Variación de las transferencias por derechos de explotación (2015-2016)**

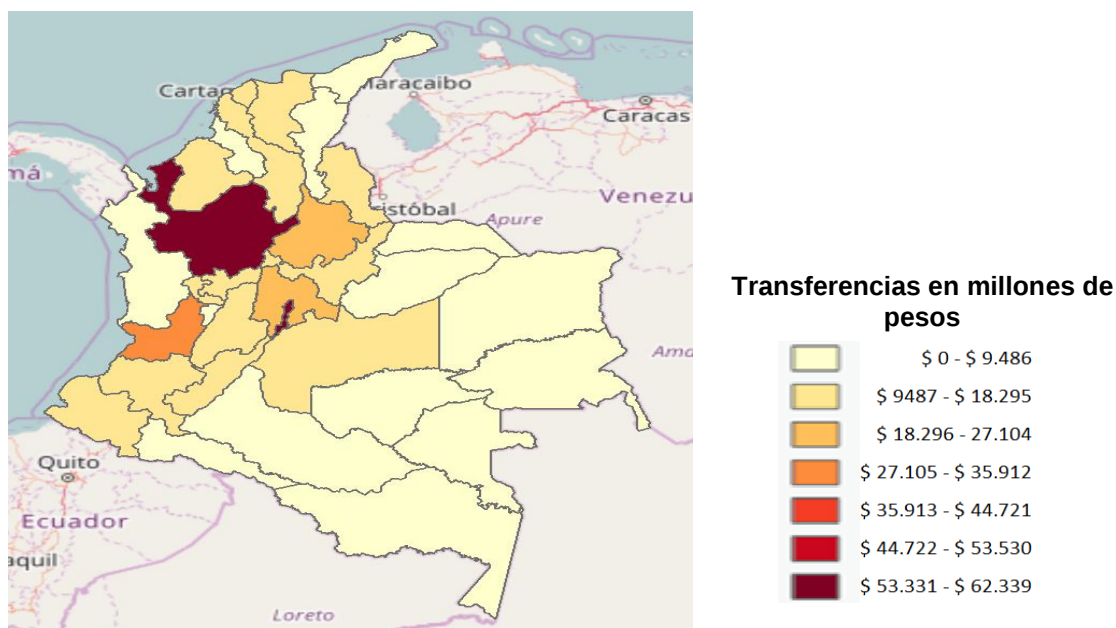
| Destinatario                    | 2015           | 2016    | Variación |
|---------------------------------|----------------|---------|-----------|
|                                 | Transferencias |         |           |
| Fondos Locales de Salud         | 61.406         | 74.576  | 21%       |
| Fondos Departamentales de Salud | 7.371          | 13.165  | 79%       |
| FOSYGA                          | 192.775        | 234.785 | 22%       |
| FONPET                          | 82.847         | 95.851  | 16%       |
| COLCIENCIAS                     | 18.754         | 22.669  | 21%       |

|                                        |                |                |            |
|----------------------------------------|----------------|----------------|------------|
| <b>Total transferencias a la salud</b> | <b>363.153</b> | <b>441.046</b> | <b>21%</b> |
|----------------------------------------|----------------|----------------|------------|

Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

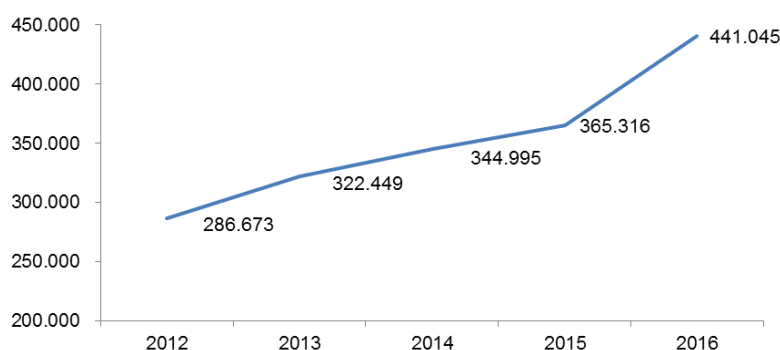
En relación a la distribución territorial de estos recursos, se observa que Bogotá fue la entidad que más recursos recibió de transferencias, por valor de \$62.338 millones, seguido por Antioquia con \$58.564 millones. La distribución de los recursos territorialmente se observa en el siguiente mapa (Gráfico 10.10).

**Gráfico 10.10 Transferencias a la salud 2016 por región**



Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

**Gráfico 10.11 Comportamiento histórico Transferencias al sector salud, Coljuegos**  
Millones de pesos

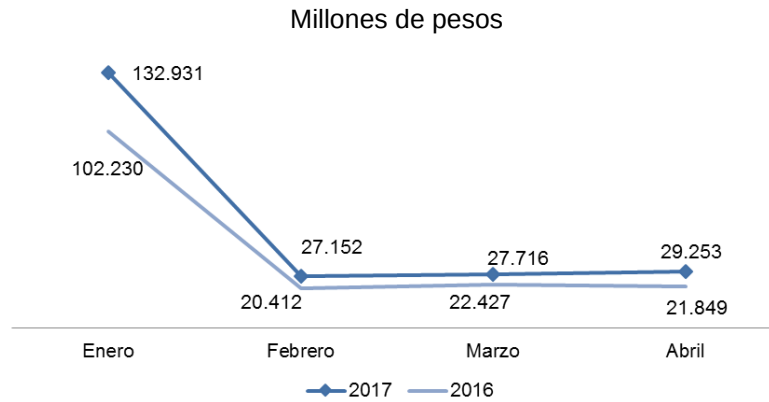


Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

En lo corrido del año 2017, se han transferido a la salud \$217.051 millones, lo que representa un 30% más que en el mismo periodo del año 2016. Como se observa en el (Gráfico 10.12), en el

mes de enero se transfieren más recursos a la salud, dado que es en este mes y en el mes de julio cuando se giran los recursos recaudados de los juegos novedosos.

**Gráfico 10.12 Transferencias a la salud (enero-abril 2016-2017)**



Fuente: Coljuegos; Oficina Asesora de Planeación; 2017.

#### 10.2.1.5 Juegos nuevos reglamentados

El año 2016 fue muy productivo para la regulación colombiana en materia de juegos de suerte y azar. Coljuegos expidió el esquema de operación de “Máquinas en Ruta”, esto es, máquinas electrónicas tragamonedas en establecimientos cuya actividad comercial principal puede ser diferente de juegos de suerte y azar. También se expidió el reglamento y los requisitos de operación para los juegos operados a través de internet. Con esto hoy contamos con 11 juegos regulados, a la par de países como Argentina.

#### **MET en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar – Máquinas en Ruta.**

Corresponde a un juego localizado que le permite al jugador realizar su apuesta en máquinas tragamonedas en comercios diferentes a las salas de juegos tradicionales. A través de este esquema de operación, Coljuegos definió las condiciones mínimas con respecto al número de equipos por local, contrato y aspectos técnicos, basado en un estudio de mercado realizado por la Federación Nacional de Comerciantes – Fenalco – en donde se evidenció: 1) que este tipo de establecimientos de comercio concentran más de la mitad de los usuarios de MET, 2) que la operación del juego representa un ingreso adicional para los pequeños comerciantes y 3) la existencia de hábitos de consumo de los apostadores de máquinas en lugares diferentes a los que se encontraban autorizados.

El 11 de noviembre de 2016 se realizó un conversatorio con los operadores interesados quienes presentaron algunas observaciones sobre el esquema de operación vigente y finalmente el 10 de mayo de 2017 fue publicada la resolución por la cual se define el esquema de operación de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial puede ser diferente a juegos de suerte y azar.

### **Juegos Operados por internet**

Los juegos operados por Internet son aquellos en los que la apuesta y el pago de premios se realizan, únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número aleatorio virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. Aquellos juegos que incluyan la realización de sorteos físicos no corresponden a este tipo de juegos, sino que utilizan la plataforma de internet, como un canal de venta.

En octubre de 2016 se expidió la Resolución por la cual se fijan los requisitos y las garantías para la concesión de los Juegos Operados por Internet la cual fue publicada el 3 de octubre de 2016. Colombia es el primer país de América Latina en regular las apuestas en línea.

Posteriormente, se realizó el primer conversatorio con los posibles operadores interesados el día 4 de noviembre de 2016.

Durante la vigencia 2017, Coljuegos continúa gestionando las inquietudes, observaciones y necesidades de los terceros interesados como laboratorio, fabricantes, proveedores y posibles operadores de los juegos mencionados, a través de conversatorios, mesas de trabajo y video llamadas para la solución de dudas e inquietudes y mejoras a los mismos. A la fecha se han recibido cinco solicitudes para operar juegos por internet en Colombia.

#### **10.2.1.6 Juegos territoriales**

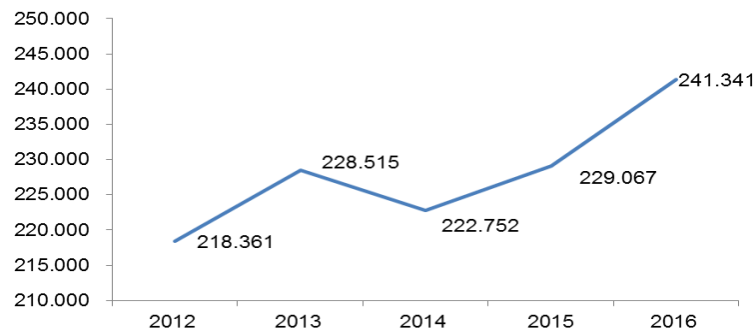
Coljuegos tiene a cargo la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA), este Consejo tiene como principal función entre otras, la aprobación y la expedición de reglamentos y sus modificaciones de las distintas modalidades de juegos de suerte y azar, cuya explotación corresponda a las entidades territoriales. A continuación, se presenta la información sobre el crecimiento de los derechos de explotación y renta al monopolio de los juegos territoriales (Chance y Lotería):

#### **Evolución de los Derechos de Explotación de las apuestas permanentes o Chance**

El Chance es una modalidad de juego de suerte y azar en la cual el jugador, en formulario oficial, en forma manual o sistematizada, indica el valor de su apuesta y escoge un número de no más de cuatro (4) cifras, de manera que si su número coincide, según las reglas predeterminadas, con el resultado del premio mayor de la lotería o juego autorizado para el efecto, gana un premio en dinero, de acuerdo con un plan de premios predefinido y autorizado por el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario.

**Gráfico 10.13 Evolución de los derechos de explotación apuestas permanentes o Chance**

Millones de pesos

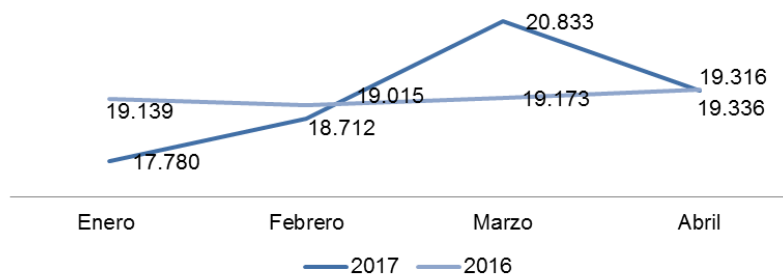


Fuente: Coljuegos - Secretaría Técnica Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar; 2017.

En el país existen 27 concesionarios del juego de apuestas permanentes distribuidos en el territorio nacional, los cuales generan a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos; es así como para el año 2016 los derechos de explotación crecieron el 5,6% con respecto a la vigencia 2015 como se observa en el (Gráfico 10.13).

**Gráfico 10.14 Derechos de explotación Apuestas Permanentes (enero a abril 2016-2017)**

Millones de pesos



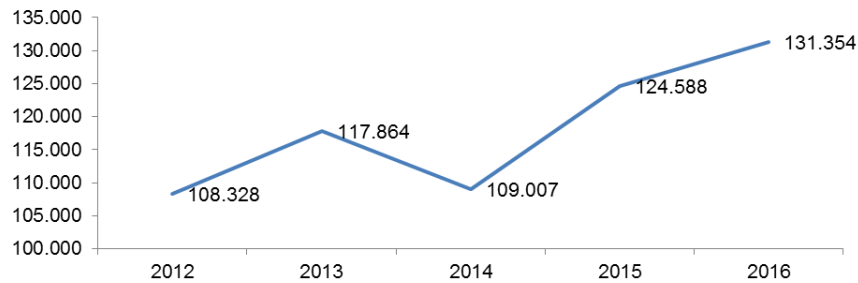
Fuente: Coljuegos - Secretaría Técnica Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar; 2017.

En lo corrido del año 2017, por el juego de apuestas permanentes o chance, se han generado \$76.641 millones por derechos de explotación cifra similar a lo generado en el mismo periodo de 2016 (Gráfico 10.14).

### **Evolución de los Derechos de Explotación de las loterías**

La lotería es una modalidad de juego de suerte y azar realizada en forma periódica por un ente legal autorizado, el cual emite y pone en circulación billetes indivisos o fraccionados de precios fijos singularizados con una combinación numérica y de otros caracteres a la vista obligándose a otorgar un premio en dinero, fijado previamente en el correspondiente plan al tenedor del billete o fracción.

**Gráfico 10.15 Evolución de los Derechos de Explotación de las loterías**  
Millones de pesos

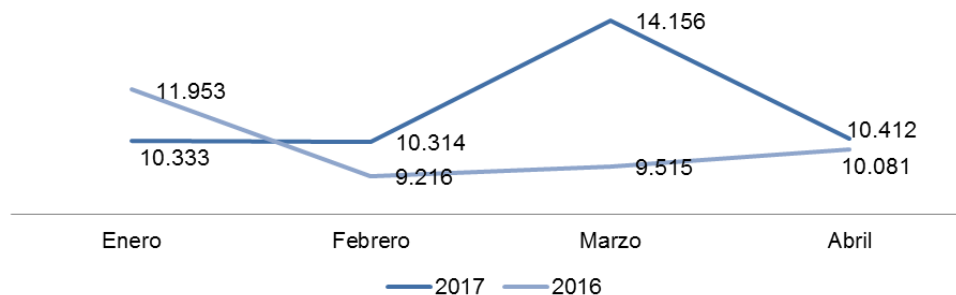


Fuente: Coljuegos - Secretaría Técnica Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar; 2017.

En la operación de las loterías por intermedio de terceros, los derechos de explotación serán, como mínimo del 17% de los ingresos brutos del juego con arreglo a lo dispuesto en los artículos 7º, 8º y 49º de la ley 643 de 2001.

Para el año 2016 los derechos de explotación de las loterías aportaron a la salud 5,43% más que en el año 2015 como se observa en el (Gráfico 10.15).

**Gráfico 10.16 Derechos de explotación Loterías (enero a abril 2016- 2017)**  
Millones de pesos



Fuente: Coljuegos - Secretaría Técnica Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar; 2017.

En los primeros cuatro meses de 2017 se ha transferido a la salud \$45.216 millones por derechos de explotación de las loterías 10,9% más que en el mismo periodo de 2016 (Gráfico 10.16).

### Innovación en los juegos de Chance y Lotería

Se participó en la expedición del Decreto 176 de 2017, con el cual se generan nuevas alternativas para impulsar las ventas y dinamizar los juegos de chance y lotería tradicional, así:

Lotería tradicional:

- Se permitirá reestructurar el plan de premios para que las loterías puedan ofrecer una vez al año un premio más atractivo, sin dar el tratamiento de un sorteo extraordinario.

- Se implementó una forma segura de utilizar los excesos de las reservas técnicas, para la creación de una reserva adicional que sirva para apalancar el premio acumulado de las loterías.
- Las loterías podrán vender raspe y gane con premios mejores a los que hoy ofrecen en esta modalidad y adicionales al plan de premios ordinario.

#### Apuestas Permanentes (Chance):

- Se venderá el Doble Play, un nuevo plan de premios que tiene un premio principal que se acumula cuando no hay ganadores y unos premios de contrapartida que garantizan ganadores en cada sorteo.
- Se podrá vender chance por internet, poniendo a la vanguardia este juego que tanto quieren los colombianos.
- Se permitirá la operación asociada para ofrecer premios paramutuales<sup>96</sup>.

#### Rifas:

- Se dinamizará el uso de esta modalidad de juego permitiendo hasta dos rifas al mes y garantizando un porcentaje de retorno mínimo del juego del 40%.

### **Prevención del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo**

En noviembre de 2016 el CNJSA expidió el Acuerdo 317 de 2016, con el fin de unificar lo establecido en los Acuerdos 097 de 2014 y 237 de 2015, e incluir los ajustes solicitados por la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF. A la fecha, el 100% de los operadores del juego de apuestas permanentes y loterías cuentan con manual Siplaft y oficiales de cumplimiento, realizan reportes ante la UIAF y ejecutan las actividades descritas en el manual.

Ahora bien, como preparación para la evaluación que realizará el Fondo Monetario Internacional (FMI) al país, la Secretaría Técnica han llevado a cabo varias capacitaciones y mesas de trabajo junto con la UIAF, con la respectiva retroalimentación a los operadores, con quienes se ha trabajado conjuntamente para la elaboración de la matriz de riesgos del sector de los juegos de suerte y azar del nivel territorial.

### **Mejora en los estándares de operación de los juegos de lotería y chance**

Durante el segundo semestre de 2016 y lo transcurrido de 2017, el CNJSA ha celebrado 8 sesiones de Consejo, en las cuales entre otros asuntos se aprobó del resultado calificación de gestión eficiencia y rentabilidad de los 15 operadores del juego de Lotería 2015, y se realizaron las siguientes tareas:

- Gestión de la capitalización de utilidades de las loterías del Quindío, Cundinamarca, Cauca, Bogotá y Medellín.

---

<sup>96</sup> La apuesta paramutual es aquella en la que un porcentaje de las ventas se destina a la bolsa de premios, la cual será repartida entre los jugadores que acierten el resultado a que se refiera la apuesta.

- Expedición y modificación los cronogramas de sorteos de 2016 y 2017 (Acuerdos 313, 316 y 321 de 2016 y 322 de 2017).
- En el segundo semestre 2016 fueron aprobados los planes de desempeño presentados por la lotería de Medellín, Santander y el Sorteo extraordinario de Colombia.
- Durante el 2017 se han aprobado los planes de desempeño presentados por las loterías de Huila, Manizales y Cundinamarca.
- También se realizó el seguimiento a 10 planes de desempeño que se encuentran en ejecución.
- Aprobación el Plan de Premios de las loterías de Boyacá, Santander, Valle, Medellín, Cauca y Sorteo Extraordinario de Navidad, para 2016 y de las loterías de Tolima, Manizales, Cruz Roja y Cundinamarca para 2017.

## 10.2.2 Promover el Juego Legal y Responsable

### 10.2.2.1 Control de la operación ilegal

Coljuegos dentro de sus funciones adelanta dos tipos de acciones de control a la operación ilegal, así:

#### Prevención del juego ilegal:

Se realizó una campaña de comunicaciones a través de radio, televisión, redes sociales y página web de la entidad dirigida de manera especial a tenderos, tendiente a concientizar y divulgar el riesgo que implica operar máquinas electrónicas tragamonedas en establecimientos, sin la autorización de operación correspondiente expedida por Coljuegos, bajo la campaña “Jugar legal es apostarle a la salud”.

**Cuadro 10.3 Elementos Retirados en Operativos de Control a las operaciones Ilegales**

| Elemento de juego | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017 (mayo)  |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| MET               | 2.275        | 2.503        | 2.728        | 3.348        | 1.335        |
| Bingo             | 2.014        | 2.061        | 704          | 152          | 0            |
| Mesas de Póker    | 11           | 12           | 3            |              | 0            |
| Ruletas           | 9            | 3            | 4            | 3            | 1            |
| Deportivas        |              |              | 48           | 30           | 15           |
| Otros JSA         |              |              | 3            | 1            | 0            |
| <b>TOTAL</b>      | <b>4.309</b> | <b>4.579</b> | <b>3.490</b> | <b>3.534</b> | <b>1.351</b> |

Fuente: Coljuegos; Vicepresidencia de Operaciones; 2017.

En lo corrido de la vigencia 2017 se han retirado 1.351 elementos ilegales en 116 acciones de control realizadas en las ciudades de Arjona, Barranquilla, Bello, Bogotá D.C., Cali, Cartagena, Caucasia, Cúcuta, Dosquebradas, Fundación, La Apartada, Magangué, Medellín, Neiva, Pereira.

De la misma forma se firmó el 19 de abril de 2017 el protocolo para bloqueo de páginas web, que permitirá el bloqueo de más de 300 páginas web que se encuentran operando de manera ilegal

juegos de suerte y azar online, para lo cual se está trabajando de manera coordinada con la Policía Nacional y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



Del mismo modo se inició la suscripción de los “Pactos por la Legalidad”, iniciando el pasado 19 de abril en Valle del Cauca y continuando el 5 de mayo en Boyacá, el 8 de Mayo en Bolívar y el 24 de mayo en Caldas. Serán 10 pactos por la legalidad que se firmarán con las entidades territoriales que representan la mayor parte del recaudo en derechos de explotación para la salud.

Los “Pactos por la Legalidad” son acuerdos de cooperación entre Coljuegos y las entidades territoriales para fomentar la legalidad de los juegos de suerte y azar en el país a través de la pedagogía y de la articulación institucional para adelantar operativos en contra de la ilegalidad.

### **Operativos a establecimientos que operan de manera ilegal**

Durante el año 2016, Coljuegos realizó 346 acciones de control a establecimientos de comercio en los que presuntamente operaban juegos localizados sin autorización, en estas se lograron incautar 3.348 MET operando de manera ilegal, lo que representó un incremento frente a 2015 de 23% (Cuadro 10.3).

De los 346 operativos, 328 que corresponde al 95% se presentaron resultados positivos, fueron acciones en las que se hizo efectiva la medida cautelar de retiro y el restante 5%, es decir 18 establecimientos de comercio, en los cuales no se evidenció operación ilegal por encontrarse cerrados, o porque contaban con autorización y contrato para operar, o porque no eran establecimientos sobre los cuales la entidad tuviera competencia.

Las acciones de control cubrieron 29 municipios de 18 departamentos del país, Antioquia, Atlántico, Bogotá, D.C., Bolívar, Casanare, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

#### **10.2.2.2 Conexión en línea de las MET**

En materia de conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), Coljuegos fijó mediante Resolución 1400 de 2014 el cronograma progresivo de conexión y los estándares y requerimientos técnicos para la conexión en línea, conectividad que tiene como propósito principal identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos, como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración.

La conexión del inventario a mayo de 2017 es del 90,8% con 74.929 Máquinas Electrónicas Tragamonedas Conectadas de un total de 82.528 autorizadas.

### 10.2.2.3 Juego responsable

En la medida que el juego en Colombia crece, se acentúan los riesgos sociales de fenómenos como el juego a temprana edad o la ludopatía. Es así como Coljuegos finalizando el 2016 formuló el primer borrador de la política de Juego Responsable y durante el primer semestre de 2017 inició la fase de difusión a nivel nacional que permitirá consolidar la hoja de ruta que el sector de juegos de suerte y azar deberá seguir respecto a este tema tan importante para su sostenibilidad.

Durante la IV Cumbre Iberoamericana del Juego realizada en abril de 2017, Coljuegos participó como ponente en mesas de trabajo sobre la construcción de la política de Juego Responsable. Asimismo, diseñó y envió la encuesta de juego responsable como diagnóstico con el fin de conocer las acciones que de manera voluntaria y autónoma han realizado los operadores. Esta etapa se conoce como autorregulación.

Teniendo en cuenta que Coljuegos se encuentra realizando un diagnóstico de acuerdo a la práctica referente de Juego Responsable por parte de los operadores a nivel nacional, se encuentra el desafío de poder generar actividades de difusión dirigidas no sólo a los operadores sino a todos los interesados que hacen parte del sector: funcionarios de Coljuegos, entidades gubernamentales, asociaciones de JSA, jugadores, entidades privadas, no jugadores y menores de edad.

### 10.2.3 Fortalecimiento de Coljuegos

El fortalecimiento institucional es un objetivo fundamental de Coljuegos para conseguir sus metas misionales; un resultado que muestra las mejoras al interior de la entidad tiene que ver con la respuesta a los clientes, en el año 2016 se disminuyó el tiempo de respuesta de los trámites en 20 días, terminando el año gestionando los trámites en un tiempo promedio de 41 días.

De otro lado en el 2016 Coljuegos racionalizó 2 trámites registrando toda su estrategia de racionalización en el nuevo módulo de Racionalización del SUIT:

El primer trámite racionalizado fue el de Novedades de operación de juegos localizados. Este trámite se racionalizó de manera tecnológica dejando el trámite totalmente en línea, igualmente este trámite fusiono dos trámites inscritos (Novedad de operación de Juegos Localizados – Reemplazo y Novedad de operación de Juegos Localizados – Traslado).

El segundo trámite racionalizado fue el Concepto de excepción de juegos promocionales de carácter nacional el cual fue racionalizado de manera normativa, eliminando el trámite que realizaba la entidad de acuerdo a lo definido en el Artículo 5 del Decreto 2104 del 22 de diciembre de 2016.

En lo corrido del 2017 ya se racionalizó un trámite, que consiste en que a la Autorización para operar juegos de suerte y azar por internet se pueda realizar totalmente en línea.

En relación al componente tecnológico, Coljuegos lanzó en el segundo semestre de 2016 el Portal del Operador como una herramienta que facilita la recepción de trámites y autorización de novedades en los contratos, asimismo durante el primer trimestre del año 2017 viene trabajando en el Modelo de Gestión de información que le permitirá a Coljuegos realizar análisis y tableros de control sobre el sector de JSA.

En materia presupuestal para la vigencia 2016, el Presupuesto de Gastos aprobado ascendió a la suma de \$528.144 millones (disponibilidad final), de los cuales se comprometieron \$467.864 millones, que representa una ejecución del 89%. Adicional a lo anterior, se realizaron pagos por valor de \$465.374 millones lo cual representa un porcentaje de ejecución del 99%, respecto a lo comprometido. Producto de la gestión coactiva y persuasiva, se obtuvo un recaudo de \$854,9 millones de pesos equivalente al 82,4% de la meta prevista para el año 2016 que fue de 1.037 millones de pesos.

Los logros a nivel institucional del periodo en cuestión se cierran con el aumento de 15 puntos porcentuales en la calificación del Modelo Estándar de Control Interno- MECI de la entidad, obteniendo 79,4% en dicha calificación, a través de mejoras significativas en el sistema de administración y gestión de los riesgos de la entidad y la actualización del Sistema Integrado de Gestión – SINGE.

### 10.3 Retos y desafíos

En primer lugar la formalización del sector es fundamental para la consolidación de un juego legal y responsable, en este sentido es necesario continuar con los esfuerzos por seguir creciendo el sector formal a través de la pedagogía, la articulación institucional y la eficiencia en los operativos que nos permita la incautación de al menos 3.500 elementos de juegos de suerte y azar operando ilegalmente. Nuestro reto es llegar a la meta de recaudo por derechos de explotación acumulada a 2017 de \$1,25 billones.

En este proceso de formalización la entidad presta acompañamiento permanente a los operadores, brindándoles orientación y soporte a través de todos los canales de atención y generando alianzas con las entidades territoriales a través de los Pactos por la Legalidad que se convierten en un reto, como acción de control de la ilegalidad del sector de juegos de suerte y azar en el país.

De otro lado, la formalización también implica una regulación acorde con las necesidades del mercado y es por esto que este año se está trabajando en expedir el reglamento del juego de apuestas deportivas de contrapartida en sitios localizados, la lotería instantánea (juego territorial) y el reglamento de los juegos localizados. Lo anterior permitirá tener nuevas modalidades de juego que contribuyan al crecimiento del sector y al recaudo de derechos de explotación para la salud de los colombianos.

La gestión enfocada en el cliente nos plantea el reto de fortalecer nuestro Sistema Integrado de Gestión – SINGE y sostener los acuerdos de niveles de servicio, entre estos, los 15 días como máximo tiempo de autorización de los trámites completos de juegos localizados y promocionales; dinamizando el desarrollo del sector de Juegos de Suerte y Azar, e incentivando la operación legal en el ámbito nacional.

A nivel territorial, con la entrada en vigencia del Decreto 176 de 2017, es necesario expedir una serie de acuerdos regulatorios que permitan la implementación del decreto mencionado y empiecen a dinamizar las ventas de los juegos de Chance y Lotería en el país, generando más recursos para la salud.

Con la venta de chance por internet, el principal reto de la Secretaría Técnica es vigilar que la comercialización se realice dentro de los límites territoriales de cada concesión.

Finalmente, en el marco de la visita y evaluación del Fondo Monetario Internacional a las políticas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo, Coljuegos muestra los grandes avances del sector en los últimos años a través de una normatividad y acciones concretas como la exigencia de implementación a todos los operadores del SIPLAFT, la identificación de riesgos y la gestión de los mismos en el sector.

# Capítulo 11

## 11 UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS SOBRE REGULACIÓN FINANCIERA

### 11.1 Visión a largo plazo

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), para el 2018 estará posicionada como una entidad líder en proyección normativa, bajo los estándares internacionales en la materia. Estos procesos se enmarcarán en las recomendaciones de organismos internacionales como la OECD, que involucran un alto nivel de transparencia en los procesos de proyección normativa, con una activa participación del sector privado, contribuyendo así al desarrollo económico del país.

El desafío es continuar consolidando a la entidad con altos estándares de transparencia y solidez técnica, con el fin de que la facultad de reglamentación y las competencias de regulación e intervención del Gobierno Nacional respondan a las mejores prácticas internacionales, atendiendo a las necesidades del país y a las del sistema financiero.

El liderazgo de la entidad debe estar dirigido hacia dos aspectos:

En primer lugar, a la capacidad de análisis e investigación al interior de la entidad, que le permita generar proyectos normativos que busquen el desarrollo ordenado de los mercados financieros del país, garantizando que los riesgos se gestionen adecuadamente para consolidar un sistema financiero estable, seguro y confiable. Adicionalmente, busca que los beneficios del acceso a productos y servicios financieros de calidad alcance a más hogares y empresas y negocios del país.

En segundo lugar, el relacionado con la capacidad operativa de la entidad, en el fortalecimiento de su planta de personal, tanto en número de funcionarios como en su calidad técnica y profesional para generar valor agregado para el desarrollo de las funciones asignadas.

La URF orienta su trabajo a lograr que al final del 2018 el sistema financiero colombiano sea más sólido, eficiente e incluyente:

- **SÓLIDO:**

La regulación financiera prudencial debe mantener su objetivo de fortalecimiento del sistema financiero colombiano. En este sentido se debe trabajar para converger hacia estándares prudenciales internacionales, en particular hacia los requerimientos de capital de los establecimientos de crédito enmarcados dentro de las directrices de Basilea III. Esta convergencia cobra particular importancia en la coyuntura actual en la que el sistema financiero se ha expandido de forma considerable en la región.

- **EFICIENTE:**

El Gobierno Nacional debe propender por incentivar la eficiencia en todos los aspectos relacionados con el sistema y los mercados financieros, con el ánimo de lograr mayores beneficios para todos los colombianos. Esta mayor eficiencia generará un abanico de posibilidades mayor para los consumidores financieros redundando cada vez más en mercados profundos y competitivos, donde el consumidor financiero tenga acceso a productos y servicios de buena calidad a costos asequibles. La búsqueda de este objetivo debe tener un énfasis adicional en los procesos de internacionalización y de integración regional que están afrontando actualmente los mercados financieros.

- **INCLUYENTE:**

El Gobierno Nacional, junto con los demás actores involucrados, debe continuar promoviendo esfuerzos para mejorar la inclusión financiera, profundizando el acceso a productos y servicios financieros, incentivando el uso de dichos productos y servicios. Así mismo, se deben facilitar los mecanismos que permitan el acceso a recursos por parte de las Pymes y promover el mercado de capitales como una alternativa no solo de financiación sino de inversiones para todos los colombianos. Lo anterior acompañado de una política de educación financiera que facilite estos esfuerzos.

## **11.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia**

La estructura orgánica de la URF comprende tres subdirecciones en las cuales se distribuyen las funciones que tiene a cargo la entidad. Dos de estas subdirecciones se encargan de los temas misionales de la regulación prudencial y el desarrollo de los mercados. La tercera subdirección tiene a su cargo los temas de gestión institucional.

A continuación se presentan las principales tareas y logros desarrollados al interior de cada una de las subdirecciones.

## 11.2.1 Subdirección de Desarrollo de Mercados

### 11.2.1.1 Inclusión financiera

#### 11.2.1.1.1 Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

Desde 2006 el Gobierno Nacional ha emprendido una estrategia de acceso y uso de servicios financieros lo que ha permitido la consolidación de importantes logros como una cobertura geográfica del 100% del territorio nacional con presencia de servicios financieros, la creación de productos de ahorro simplificados con menores costos y requisitos de acceso, y la dispersión de buena parte de los subsidios del estado a través del sistema financiero. Estas acciones, sumadas a una estrategia de incentivos públicos dirigidos a la industria<sup>97</sup> y al esfuerzo del sector privado, han permitido avanzar de forma considerable en la inclusión financiera en el país.

Durante el segundo semestre de 2016 la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, conformada por ministerios y entidades públicas de una amplia gama de sectores (comercio, tecnologías de la información, hacienda, agricultura, sector solidario, etc.), propuso una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera<sup>98</sup> con el fin de priorizar los objetivos de política a trabajar, definir metas y formular estructuras institucionales para coordinar las líneas de acción requeridas. Este documento fue publicado en enero de 2017, con el fin de resaltar los avances de la política e identificar las barreras que aún persisten, así como los nuevos retos que se deben abordar. A partir de este diagnóstico se establecen recomendaciones tendientes a mejorar la efectividad de la política y profundizar los avances logrados.

En particular, se definió un plan con cuatro frentes de trabajo: 1) ampliar el acceso y uso de servicios financieros en el sector rural; 2) generar esquemas de financiación alternativos para mipymes; 3) promover el uso de servicios financieros; 4) fortalecer la educación financiera.

Adicionalmente en 2016, Colombia ocupó el primer puesto en el ranking mundial Microscopio Global “Entorno propicio para la inclusión financiera” que elabora y publica la revista *The Economist*. Este ranking evalúa la facilidad para acceder a servicios financieros por parte de toda la población, especialmente la de menores ingresos, con base en 12 indicadores sobre el entorno normativo e institucional para la inclusión financiera en 55 países en desarrollo.

En el Microscopio se destaca que en Colombia la inclusión financiera ha ocupado un lugar importante en la agenda de políticas públicas desde 2006 y su ubicación en el ranking destaca entre otros factores, la existencia de una Comisión Intersectorial que permite la coordinación y articulación de la política y de una estrategia integral que define las prioridades de inclusión para el país.

<sup>97</sup> Un ejemplo de estos incentivos fue el aporte otorgado por el Programa Banca de las Oportunidades para que los establecimientos de crédito comenzaran a implementar sus esquemas de corresponsales bancarios. El aporte de Banca de las Oportunidades permitió la sostenibilidad inicial del modelo y fue desmontándose de manera gradual a medida que los corresponsales empezaron a operar.

<sup>98</sup> La Estrategia de Inclusión Financiera se puede consultar en: <http://www.urf.gov.co/urf/EstrategiaDeInclusionFinanciera>

#### 11.2.1.1.2 Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera

El 23 de junio de 2017 y en el marco de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera, Gobierno Nacional lanzó la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF) que contribuirá a que los colombianos tengan un mayor conocimiento de los productos financieros, los riesgos asociados a estos productos y puedan tomar decisiones informadas respecto del manejo de sus finanzas y protegerse frente al fraude y otros riesgos.

La Estrategia incluye un plan de trabajo focalizado en cinco segmentos poblacionales: educación formal, etapa activa, población vulnerable, microempresarios y la previsión para el retiro y la protección de la vejez. Incorpora además un sistema de monitoreo que permitirá evaluar el impacto y hacer seguimiento a las metas allí establecidas<sup>99</sup>. Una de las principales apuestas en la Estrategia es la creación del primer portal web de educación económica y financiera del Gobierno, a través de la cual se podrá consultar información y contenidos didácticos relacionados con economía, finanzas personales y gestión de riesgos<sup>100</sup>.

#### 11.2.1.1.3 Subcomisión Fintech

La rapidez en el desarrollo de nuevas tecnologías ha tenido, y sin duda alguna seguirá teniendo, un impacto contundente en la forma como se prestan los servicios financieros. Si bien este desarrollo representa una oportunidad en la medida en que puede traer velocidad y eficiencia en la forma como se prestan los servicios, también supone nuevos riesgos que deben ser examinados desde un punto de vista de protección al consumidor e incluso de estabilidad financiera.

Este es un elemento transversal a todo el sistema financiero que puede tener impactos en la solidez, en la eficiencia y en la inclusión en el sistema. Por tal razón, el mayor reto en esta dimensión es entender que el entorno regulatorio podría necesitar adaptarse para mitigar los posibles riesgos y al mismo tiempo generar un entorno favorable a la innovación en beneficio del consumidor financiero.

Por tal razón, en desarrollo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y en el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, durante el segundo semestre de 2016, se creó la Subcomisión Fintech, como un espacio formal de diálogo con la industria sobre las tendencias de innovación en la prestación de servicios financieros y sus retos regulatorios. La subcomisión se ha planteado un plan de acción para el 2017, el cual se viene adelantando a través de diversas mesas de trabajo de acuerdo con la información del siguiente cuadro:

<sup>99</sup> La Estrategia de Educación Económica y Financiera se puede consultar en: <http://www.urf.gov.co/urf/EstrategiaDeEducacionFinanciera>

<sup>100</sup> La página de internet “Pesos Pensados” se puede consultar en: [www.pesospensados.gov.co](http://www.pesospensados.gov.co)

**Cuadro 11.1 Plan de Accion Subcomisión Fintech**

| Tema                                                                                                         | Fecha  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Mesa 1. Identidad digital                                                                                    | 28-Feb |
| Mesa 2. Asesoría                                                                                             | 15-Mar |
| Mesa 3. Medios de pago electrónicos                                                                          | 11-May |
| Mesa 4. Blockchain<br>(Uso de la tecnología de encriptación de bases de datos en la prestación de servicios) | 25-Oct |
| Mesa 5. Insurtech<br>(Prestación de servicios de seguros usando tecnología)                                  | 8-Nov  |

Fuente: URF.

**11.2.1.1.4 Documento de consulta sobre *Crowdfunding***

Con el fin de favorecer las condiciones de acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas en Colombia, la URF revisó la experiencia internacional para identificar nuevas alternativas de financiación de proyectos productivos, particularmente de los esquemas de crowdfunding y préstamo entre pares<sup>101</sup>. Estos esquemas se han venido desarrollando a nivel mundial de forma acelerada y han demostrado un gran potencial para servir como fuente de financiación, especialmente de poblaciones desatendidas por el sistema financiero formal y que terminan recurriendo a prestamistas informales.

En este contexto se elaboró un documento que muestra las características y estándares de funcionamiento del crowdfunding financiero, los diferentes modelos de negocio y los actores involucrados en esta actividad.

Adicionalmente presenta los beneficios y riesgos de la actividad, describe las tendencias regulatorias y profundiza en los estándares adoptados en materia de deberes, prohibiciones y límites para inversionistas, emisores y plataformas. A partir de esta revisión se plantean reflexiones sobre la actividad de crowdfunding en el marco de la regulación financiera colombiana y se describen algunos elementos que debe contener una alternativa de regulación para el desarrollo de esta actividad en el país. Este documento fue publicado para comentarios del público el 11 de agosto de 2016 y en la agenda normativa del 2017 de la URF se prevé un proyecto de norma para el 2017<sup>102</sup>.

**11.2.1.1.5 Estudio sobre barreras e incentivos de los pagos digitales**

La digitalización de los pagos acelera el crecimiento económico, facilita la inclusión financiera, permite un mayor control del lavado de activos y fiscalización de las transacciones y genera beneficios para la población en términos de mayor seguridad, agilidad y asequibilidad.

<sup>101</sup> El término crowdfunding se refiere al uso de pequeñas cantidades de recursos de varios individuos para donar o financiar, usualmente sin colateral, proyectos, negocios o actividades personales, a través de una plataforma con conexión a internet. La plataforma se encarga principalmente de seleccionar y publicar los proyectos.

<sup>102</sup> El estudio de Crowdfunding se puede consultar en: <http://www.urf.gov.co/urf/EstudioDeCrowdfunding>

En los últimos años la transición hacia los pagos electrónicos se ha acelerado en parte debido a la innovación tecnológica y a los avances en las telecomunicaciones y en la infraestructura de los sistemas de pagos. Colombia ha seguido esta tendencia y hoy el 69% del monto de los pagos en el país se realiza de forma electrónica<sup>103</sup>. En concordancia con ello y reconociendo las bondades de la digitalización, el Gobierno Nacional mantiene el compromiso de realizar esfuerzos para reducir el uso del efectivo en la economía y promover el uso de los servicios financieros digitales.

Para el cumplimiento de este objetivo, desde la estrategia nacional de inclusión adoptada recientemente por la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, se priorizó un frente de trabajo tendiente a avanzar en la construcción de un ecosistema de pagos y así fomentar el uso de servicios financieros en el país. En desarrollo de dicho frente la URF publicó en diciembre de 2016 un estudio<sup>104</sup> que describe la tendencia global de la digitalización de los pagos y sus beneficios, identifica avances y barreras del caso colombiano y propone una estrategia para facilitar los pagos electrónicos en los pequeños comercios y fomentar la digitalización de los pagos y recaudos del Gobierno. Este trabajo contó con el apoyo técnico del Foro Económico Mundial (WEF), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En desarrollo de esta propuesta, en la Ley 1819 de 2016 el Gobierno Nacional incluyó el monotributo como una alternativa simplificada al impuesto sobre la renta dirigido a pequeños comerciantes y peluqueros. El esquema incluye una serie de beneficios en términos de seguridad social y de exención tributaria para los pagos realizados a través de medios digitales. El monotributo se reglamentó a través del Decreto 738 del 8 de mayo de 2017 y hasta el 31 de ese mes se realizaron varias jornadas de socialización e inscripción para los contribuyentes. Se espera que esta medida contribuya al desarrollo de la estrategia de pagos electrónicos.

Adicionalmente, en materia de pagos de gobierno, el estudio identificó algunos pagos que se siguen realizando en efectivo o en cheque. Es el caso de los pagos que realiza el gobierno central a empresas de servicios públicos que prestan sus servicios a entidades del gobierno que tienen seccionales o regionales en municipios diferentes a Bogotá.

El estudio señala que una barrera fundamental para que estos pagos no se puedan realizar digitalmente es la dificultad que tiene la empresa prestadora de servicios públicos para identificar el origen del pago. Por tal razón, en colaboración con el Banco de la República, se estructuró un proyecto para implementar una adenda que debe viajar junto con el pago, la cual debe contener identificación sobre la factura y cliente específico que realiza el pago, de manera que la empresa prestadora del servicio pueda identificar a qué cliente y a qué factura corresponde el pago. Esta medida permitirá que algunos de los pagos que el Gobierno Central sigue haciendo en efectivo o en cheque, puedan migrar a medios electrónicos.

<sup>103</sup> Better Than Cash Alliance (2015) Lessons From Colombia's Shift to Electronic Payments. Colombia Country Diagnostic.

<sup>104</sup> El estudio sobre pagos digitales se puede consultar en: <http://www.urf.gov.co/urf/EstudioPagosDigitales>

#### **11.2.1.1.6 Estudio sobre comercialización de seguros**

En abril de 2017, la URF publicó un Estudio sobre comercialización de seguros con el objetivo de analizar el esquema de comercialización de seguros en Colombia, la composición del sector, los actores y canales que intervienen, y los roles que estos desempeñan. Para el efecto, el estudio considera estándares y mejores prácticas internacionales, y presenta conclusiones y recomendaciones para la estructura colombiana.

En términos generales, el estudio encuentra que el esquema de comercialización de seguros en Colombia está en línea con los estándares y las prácticas internacionales, por lo cual no propone ajustes estructurales a dicho esquema. Sin embargo, propone revisar algunos aspectos que buscan actualizar la regulación vigente sobre la materia.

#### **11.2.1.1.7 Circulación de la factura electrónica como título valor-Decreto 1349 del 22 de agosto de 2016**

La URF participó en el proceso de análisis regulatorio que concluyó con la expedición del Decreto 1349 de 2016 que tiene por objeto reglamentar la circulación de factura electrónica como título valor y determinar las condiciones generales del registro de facturas electrónicas, el administrador del registro de facturas electrónicas y de sistemas negociación electrónica. Esta reglamentación mejora la seguridad y trazabilidad para la venta anticipada de facturas lo que redunda en mejores opciones de acceso a financiamiento para la pequeña y mediana empresa.

En primer lugar, se crea un registro único de facturas electrónicas como título valor, el cual tiene una serie de obligaciones y responsabilidades, con la finalidad que se garantice un ambiente confiable, seguro y expedito para su negociación. De la misma manera, se habilitan mecanismos de negociación de la factura electrónica como título valor, a través de negociaciones bilaterales o mediante el establecimiento de sistemas de negociación electrónica, con el fin de facilitar el acceso a instrumentos de financiación en un mercado transparente y basado en la información contenida en el mencionado registro.

Esta medida permitirá que exista un mercado seguro y confiable para la negociación de estos títulos valores que se constituya en una importante fuente de financiación para los micro, pequeños y medianos empresarios del país como ocurre con éxito en otros países de Latinoamérica, tales como Chile y Perú.

#### **11.2.1.2 Mercado de Capitales**

##### **11.2.1.2.1 Estudio sobre pasaporte de fondos en los países de la Alianza del Pacífico**

En los últimos años, Colombia junto con Chile, Perú y más recientemente México, han adelantado un importante esfuerzo por consolidar una integración regional, la Alianza del Pacífico, que permita el fortalecimiento de cada uno de los mercados a través de la ampliación de la oferta (más productos, más emisores) y de la demanda (un mercado más amplio de inversionistas), a la vez que se propende por una mayor visibilidad del mercado integrado a nivel global.

Entre los objetivos que se ha fijado la Alianza en materia de mercados financieros, está la creación de un mercado común de fondos de inversión, conocido como “pasaporte de fondos”, que permita la libre comercialización de estos productos entre los inversionistas de los países integrantes de la Alianza del Pacífico, a partir de la adopción o el reconocimiento por parte de estos de un marco de estándares similares de regulación y supervisión.

En ese contexto la Unidad de Regulación Financiera, con apoyo técnico del Banco Mundial, publicó en marzo de 2017 un estudio que analiza la viabilidad de implementar un “pasaporte regional” de fondos de inversión colectiva. En el estudio se evalúan los beneficios potenciales del pasaporte y los desafíos que conlleva un proceso de armonización u homologación regulatoria en materia de fondos de inversión, y se recomienda un enfoque que pueda servir para desarrollar un mercado regional de fondos de inversión en los países de la Alianza<sup>105</sup>.

El estudio se elaboró a la luz de los aspectos considerados como más relevantes para el diseño de estándares comunes en el ámbito de la Alianza, en línea con los principios de la Organización Internacional de Supervisores de Valores– IOSCO sobre esquemas de inversión colectiva, que constituyen el estándar internacional para la regulación de estos productos, así como de las experiencias internacionales examinadas, a fin de establecer si los cuatro regímenes nacionales son o no suficientemente similares para adelantar la armonización regulatoria requerida. En este sentido se publicó un proyecto de decreto que permite la comercialización en Colombia de fondos de inversión abiertos pertenecientes a las demás jurisdicciones de la Alianza del Pacífico. Dicha comercialización se realizará por medio de los distribuidores locales autorizados, quienes solo podrán ofrecerlos al mismo tipo de inversionistas que en su jurisdicción de origen. Estos fondos no podrán tener operaciones de naturaleza apalancada, y deberán contar con custodios de valores independientes.

#### **11.2.1.2.2 Administración de Portafolios de Terceros**

Con el objetivo de que las Sociedades Comisionistas de Bolsa puedan realizar la administración de portafolios de terceros de manera más eficiente y acorde con el dinamismo y crecimiento del mercado de capitales colombiano, se expidió el Decreto 1247 de 2016. La norma expedida consolidó y actualizó el producto de administración de portafolios de terceros (APT), incorporando mejores estándares de gobierno y de administración de riesgo, teniendo en cuenta las implicaciones que genera para las entidades autorizadas la administración de recursos de los clientes a partir de la configuración de un portafolio estructurado a la medida.

#### **11.2.1.2.3 Estudio sobre asesoría en el mercado de valores**

Uno de los principales elementos regulatorios empleados para la protección de los inversionistas en el mercado de valores, ha sido la revelación de información. Sin embargo, la efectividad de este instrumento no resulta suficiente teniendo en cuenta que, en los últimos años, debido a las tendencias de innovación financiera, la estructuración de productos de inversión es cada vez más compleja y existe una mayor interdependencia global de los mercados de valores.

<sup>105</sup> El estudio sobre pasaporte de fondos en la Alianza del Pacífico se puede consultar en: [www.urf.gov.co](http://www.urf.gov.co)

En ese contexto, se hace necesario revisar el esquema regulatorio existente para la asesoría en el mercado de valores colombiano, con el propósito de fortalecer los elementos normativos actuales y complementarlos con aquellos identificados en esquemas regulatorios internacionales.

El estudio realizado sobre esta materia, que fue publicado para comentarios del público entre el 27 de enero y 24 de febrero de 2017, pretendió identificar algunos componentes que permitieran generar mecanismos de protección adicionales para los inversionistas y recoger las inquietudes de los operadores del mercado sobre dichas iniciativas iniciales, con el fin de obtener los insumos necesarios para ajustar el marco regulatorio colombiano acorde con las necesidades del mercado y las nuevas tendencias en este frente.

Con base en ese análisis, la Unidad de Regulación Financiera prevé publicar en 2017 un proyecto de decreto que redefina el concepto de asesoría en el mercado colombiano, aclare la aplicación de algunos elementos que hoy existen en la regulación y complemente el marco normativo con aspectos tales como la clasificación de clientes y productos, la realización de análisis de conveniencia de los productos ofrecidos por los intermediarios, la documentación y registro de la actividad de asesoría que estos presten y los canales utilizados para asesorar a los clientes inversionistas.

#### **11.2.1.2.4 Inversiones en Proyectos Inmobiliarios**

Teniendo en cuenta la importancia que tienen la financiación de proyectos inmobiliarios como una alternativa de diversificación y de inversión para los colombianos, la URF publicó un estudio en noviembre de 2016, con el fin de realizar una revisión de los vehículos de financiación inmobiliaria existentes en el mercado e identificar esquemáticamente la estructura de los modelos más relevantes y su marco regulatorio<sup>106</sup>.

De esta manera se resaltó la importancia de que los partícipes en estos esquemas sean conscientes de cuándo están contratando con una sociedad fiduciaria y cuándo no, y en esa medida tengan claros los derechos y obligaciones derivados de dicha relación contractual. Esto permite mitigar los riesgos propios de las figuras en las que se comercializan productos inmobiliarios. Para los esquemas en donde la relación del inversionista no es con una fiduciaria, se hizo énfasis en la necesidad de que se haga explícita esa situación y que no se induzca a error al inversionista haciéndole entender que cuenta con las protecciones propias de la regulación financiera, cuando no es así.

#### **11.2.1.2.5 Régimen de inversiones internacionales**

Con el propósito de ajustar las normas locales sobre inversiones internacionales, a los estándares internacionales establecidos por entidades como el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, y

<sup>106</sup> El estudio sobre vehículos de financiación inmobiliaria se puede consultar en: <http://www.urf.gov.co/urf/FinanciacionInmobiliaria>

al mismo tiempo generar eficiencias en esta materia, se expidió el Decreto 119 de 2017, el cual modificó de manera integral el Régimen de Inversiones Internacionales en el país.

Esta actualización, tuvo además como propósito central la flexibilización de los procedimientos que se ejecutan para la realización de inversiones extranjeras en Colombia y de los colombianos en el exterior, fundamentalmente a partir de la optimización del sistema de registro existente, de la reformulación de los conceptos de inversión extranjera –a partir de la eliminación de las modalidades de inversión y otros requisitos exigidos para su reconocimiento- y de la eliminación de plazos para realizar el registro de las inversiones realizadas en el país junto con las consecuentes sanciones relacionadas por el incumplimiento de los mismos.

Estos ajustes, permitirán también que el Banco de la República, encargado de instruir este régimen de inversiones, cuente con las herramientas necesarias para generar mayores eficiencias en el procedimiento que los inversionistas extranjeros llevan actualmente a cabo, lo que se espera redunde en la profundización de los flujos de inversiones en el país y en la estructuración de un marco regulatorio eficiente y moderno que sea consecuente con la cada vez mayor internacionalización de la economía colombiana.

#### **11.2.1.3 Normas Internacionales de Información Financiera**

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 1314 de 2009 y en consonancia con el proceso de convergencia que se adelanta en el país en materia de Normas de Contabilidad, Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, se expidió el Decreto 2101 de 2016 cuyo objetivo es proporcionar a los preparadores y a los usuarios de la información financiera de entidades que apliquen la base contable del valor neto de liquidación, ya sean entidades cotizadas o no cotizadas en bolsa, entidades del sector privado con o sin ánimo de lucro, en contratos de colaboración y para los comerciantes en general, un marco técnico normativo de información financiera para el reconocimiento, medición, presentación y revelación en los estados financieros preparados por entidades que no cumplen la hipótesis de negocio en marcha.

En el mismo marco se expidió el Decreto 231 de 2016 cuyo objetivo es actualizar los Marcos Técnicos Normativos (Grupos 1 y 2) sobre la materia en razón de las enmiendas con corte al 31 de diciembre de 2015, efectuadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (*International Accounting Standards Board -IASB-* por su sigla en inglés).

Adicionalmente, se expidió el Decreto 2132 de 2016 con el objetivo de actualizar el Marco Técnico Normativo con las enmiendas efectuadas por el Consejo de Normas Internacionales de Ética para contadores o IESBA (*Ethics Standards Board for Accountants* por su sigla en inglés), al Manual del Código de Ética para Profesionales de la Contabilidad, al igual que las enmiendas efectuadas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento o IAASB (*International Auditing and Assurance Board*).

#### **11.2.1.4 Traslado, reintegro e inversión de los recursos de cuentas abandonadas de las que trata la Ley 1777 de 2016**

Con el fin de reglamentar lo dispuesto en la Ley 1777 de 2016 la cual estableció que los saldos de cuentas abandonadas que se encuentran en los establecimientos financieros deberán ser invertidos en la creación y administración de un fondo en el ICETEX que permita el otorgamiento de créditos de estudio y créditos de fomento a la calidad de las Instituciones de Educación Superior, se expidió el Decreto 953 de 2016. Dicho Decreto dicta instrucciones para la reglamentación del mecanismo y la operatividad de los traslados y reintegros de aquellos recursos que se encuentran en cuentas de ahorros y corrientes, que por ausencia de movimientos de depósito, retiro, transferencia o en general cualquier débito o crédito que las afecte durante tres años ininterrumpidos, se consideran “cuentas abandonadas”. Así mismo, el Decreto definió el régimen de inversión aplicable para aquellos recursos provenientes de estas cuentas y administrados por el mencionado Fondo.

### **11.2.2 Subdirección de Regulación Prudencial**

#### **11.2.2.1 Modificación de licitaciones de seguros asociados a créditos con garantía hipotecaria o leasing habitacional**

El Decreto 673 de 2014, se expidió con el objeto de proteger y garantizar la libertad de contratación de los tomadores de seguros, diseñando procedimientos de obligatorio cumplimiento para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia al momento de contratar, en nombre de sus deudores, los seguros contra incendio y terremoto asociados a los bienes hipotecados para garantizar el pago de los créditos otorgados, así como los seguros de vida constituidos como garantías adicionales del pago de un crédito.

Atendiendo el desarrollo de dicha contratación y el seguimiento que se efectuó a este proceso, la URF adelantó un ejercicio de investigación cuyos resultados se plasmaron en un documento técnico debidamente socializado. Con base en este se efectuaron ajustes sobre aspectos relacionados con la igualdad de acceso al contenido del pliego de condiciones y la información del proceso con el fin de brindar mayor competencia, garantías procedimentales y transparencia.

#### **11.2.2.2 Plazo para la constitución de la Reserva de Insuficiencia de Primas en el ramo del SOAT – Decreto 623 de 2017**

Este Decreto establece como plazo para la constitución de la reserva de insuficiencia de primas en el ramo del SOAT, el primero de enero de 2018, con la finalidad que el Gobierno Nacional adelante un análisis que permita determinar la pertinencia de la constitución de la mencionada reserva. Esta revisión resulta relevante pues el ramo tiene tarifas reguladas y ha sufrido cambios importantes desde la definición de las reservas de seguros en el año 2013, dentro de los que se destaca el cambio en el parque automotor, medidas antifraude y variación de los montos médicos asegurados, entre otros.

### **11.2.2.3 Régimen de inversión de las reservas técnicas**

A partir de la modificación realizada al régimen de inversión de los Fondos de Pensiones Obligatorias (FPO) a principios de 2016, el Gobierno Nacional expidió en diciembre de 2016 el Decreto 2103, mediante el cual se modificó el régimen de inversión de las reservas técnicas de las entidades aseguradoras y las sociedades de capitalización. En general dicha modificación actualiza, reorganiza y establece nuevos requisitos para los vehículos de inversión que hacen parte de dicho régimen de inversión.

Al igual que en el Decreto 765 de 2016, sobre el régimen de inversión de los FPO, se hace una reclasificación para las inversiones admisibles, entre activos tradicionales y activos alternativos, se incluye la categoría de inversiones restringidas y se permite que las primas por cobrar sirvan para el respaldo de las reservas técnicas. En el caso de las inversiones alternativas, se incluyen aquellos activos que por su naturaleza están expuestos a riesgos que no presentan correlación con el comportamiento de los mercados financiero, así mismo, se otorga un tratamiento exclusivo a los Fondos de Capital Privado (FCP) al unificarlos bajo una misma categoría, sin diferenciar si son locales o extranjeros, y se establece un límite particular para los fondos de capital privado inmobiliarios (al igual que los fondos de deuda 4G). Sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza de estos vehículos se incluyen en su totalidad en los límites globales dispuestos para los activos alternativos.

En el caso de las inversiones restringidas se destaca que estas cuentan con características mínimas de seguridad similares a las de los activos tradicionales que mejoran las oportunidades de diversificación de los portafolios. Sin embargo, existen una serie de factores de riesgo que obligan a contar con requisitos y procesos más agudos para la gestión de sus riesgos. Dentro de los activos que hacen parte de esta categoría se encuentran: los valores del segundo mercado, la inversión en FIC o fondos que inviertan en activos que no estén calificados o su calificación no sea de grado de inversión, *hedge funds* y fondos de inversión colectiva apalancados.

### **11.2.2.4 Mayor eficiencia en los procesos de liquidación forzosa y en la reclamación y pago del Seguro de Depósitos**

Con el objetivo de hacer más eficiente y facilitar y agilizar el pago a los depositantes del seguro de depósitos administrado por Fogafín, se expidió el Decreto 1535 de 2016 por medio del cual se establecen modificaciones en el proceso de reclamación del seguro de depósitos de Fogafín en los casos de liquidación forzosa administrativa de forma que se protejan los derechos de los acreedores afectados. Así mismo por medio de este Decreto se regula la función de seguimiento del liquidador que tiene Fogafín para que este seguimiento se enfoque en el alcance de los objetivos específicos de cada liquidación.

### **11.2.2.5 Regulación prudencial para Fondos de Empleados**

El Gobierno Nacional emitió el Decreto 344 de 2017 por el cual se adiciona un título al Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con las normas aplicables a los Fondos de Empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito.

El objetivo de esta norma es establecer un marco de regulación prudencial que propenda por el fortalecimiento de los Fondos de Empleados y la protección de sus asociados, considerando la actividad de ahorro y crédito que estas organizaciones desarrollan. Los requisitos prudenciales creados con el mencionado Decreto incluyen el indicador de solidez patrimonial, los límites a los cupos individuales de crédito y a la concentración de operaciones, y el reporte inicial de idoneidad para la presentación de servicios de ahorro y crédito.

El Decreto 344 de 2017 también señala la aplicación proporcional de las instrucciones prudenciales a partir de la creación de tres categorías de Fondos de Empleados (básica, intermedia y plena), en función de los activos y del vínculo de asociación de la organización. De esta manera, se reconoce la heterogeneidad del sector y la disponibilidad de recursos para organizaciones que operan en distintas condiciones.

#### **11.2.2.6 Estudio sobre regulación prudencial para casos de *Project Finance* para financiación de infraestructura**

El análisis de la regulación y supervisión en materia prudencial de *project finance* es relevante en Colombia dadas las características del programa de infraestructura de transporte 4G, principalmente por: la cantidad de recursos involucrados; la gran dependencia del sistema financiero para su desarrollo, el horizonte de financiación y el número limitado de potenciales bancos participantes. Por ello, se realizó un estudio sobre los aspectos más relevantes en este campo.

En lo que respecta a la normativa y los procesos de supervisión, se destaca que estos deben considerar las particularidades de *project finance*. Se puede optar por crear normas específicas para *project finance* o darle a la normativa general la suficiente flexibilidad para que reconozca las particularidades de esta estructura de financiación.

Frente a la comparación internacional presentada en este documento, es posible concluir que el marco normativo colombiano no representaría un obstáculo en la financiación de infraestructura. Sin embargo, existen elementos que podrían ser estudiados dado que no hay un estándar regulatorio en la materia.

#### **11.2.2.7 Proyecto de Ley de Conglomerados**

La reciente crisis financiera internacional puso en evidencia la necesidad de fortalecer la reglamentación y la supervisión a nivel de conglomerados. El Proyecto de Ley de Conglomerados tiene por objeto implementar nuevas herramientas que permitan una completa y adecuada supervisión de la actividad financiera de las entidades que hacen parte de un Conglomerado Financiero. Lo anterior cobra particular importancia en el caso colombiano dado el proceso expansión e internacionalización que ha experimentado el sistema financiero en los últimos años, el cual ha implicado estructuras organizacionales y patrimoniales más complejas, junto con mayores exposiciones a diferentes tipos de riesgo.

El primer título del proyecto de ley facilita la labor de identificación y medición de los riesgos a nivel conglomerado y de los capitales que los soportan, al tiempo que aumenta la transparencia de las estructuras de los grupos. Así mismo, le otorga a la Superintendencia Financiera y al Gobierno Nacional las herramientas y facultades necesarias para efectuar una efectiva supervisión. El segundo título del proyecto de ley incluye la creación del mecanismo de resolución de compra de activos y asunción de pasivos y el banco puente. Este mecanismo está diseñado para promover la continuidad en los servicios financieros ante la liquidación de un establecimiento de crédito y en consecuencia puede resultar más eficiente que el pago del seguro de depósitos. Todos los elementos contenidos en el proyecto de ley de conglomerados se encuentran alineados con las mejores prácticas internacionales.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la etapa de conciliación de los textos, después de ser aprobado el día 26 de junio, completando así el ciclo de debates desarrollados tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República.

### 11.3 Retos y Desafíos

La Unidad tiene importantes retos en cada uno de los objetivos que guían su labor. En materia de eficiencia, la Unidad tiene el propósito de seguir trabajando por el desarrollo y la profundización del mercado de capitales. En este sentido, la principal apuesta es seguir avanzando en la integración financiera con los países de la Alianza del Pacífico, especialmente teniendo en cuenta que desde junio de 2017 Colombia tiene la presidencia Pro Tempore de la Alianza. Adicionalmente, en la agenda regulatoria de corto plazo se destacan dos importantes propuestas para dinamizar el mercado y llegar de mejor manera a los inversionistas minoristas, estas reformas son una modificación al régimen de asesoría en el mercado de valores y una modificación al régimen aplicable al ofrecimiento local de productos del exterior.

En materia de inclusión, la Unidad sigue comprometida con el posicionamiento de Colombia como el país con el mejor ambiente regulatorio para la inclusión financiera. En este frente es fundamental continuar trabajando en la digitalización de los pagos principalmente mediante la eliminación de barreras que impiden la aceptación de pagos digitales en pequeños comercios. Para lograr este objetivo es determinante la implementación del régimen simplificado tributario para estos comerciantes – monotributo. De otro lado, un reto importante para profundizar la inclusión financiera, es que exista una infraestructura de pagos de bajo valor que brinde acceso justo a todos los participantes, por tal razón se prevé realizar una revisión a las normas que hoy aplican a los sistemas de pago de bajo valor, particularmente en lo que atiende a su gobierno corporativo.

En materia de solidez del sistema financiero, la Unidad continúa su trabajo de fortalecimiento de la regulación prudencial. En este sentido, uno de sus principales retos es la definición de estándares regulatorios para los Conglomerados Financieros colombianos en el marco de la aprobación de la Ley de Conglomerados. En este frente se tiene previsto desarrollar la reglamentación en temas relacionados con los niveles adecuados de capital, concentración de riesgos y límites de exposición de los conglomerados financieros. Así mismo, se reglamentará el

mecanismo de resolución de compra de activos y asunción de pasivos y la figura del banco puente.

# Capítulo 12

## 12 FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL

### 12.1 Visión de largo plazo

La Junta Directiva de la FDN estableció lineamientos para que la organización pueda orientar sus esfuerzos para lograr el cumplimiento de la Misión, la Visión, así como la Propuesta de Valor de la Organización. Estos lineamientos se enmarcaron en parámetros de crecimiento, diversificación, generación del portafolio de proyectos y rentabilidad al año 2022, parámetros que se constituyen en la MEGA corporativa (*Meta Estratégica Grande y Ambiciosa*) de la FDN:

#### 12.1.1 Crecimiento

**Al año 2022 los saldos de cartera neta de la FDN estarán en un rango entre \$12 y \$13 billones, y los compromisos no desembolsados estarán entre \$7,5 y \$8,5 billones.** El saldo de cartera neta al 2016 fue de \$0,269 billones y los compromisos no desembolsados cerraron en \$1,1 billones.

Este crecimiento será el resultado de la participación de la FDN a través de sus diferentes productos, en financiación de la totalidad del Programa 4G, inicio de la financiación del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) (en todos sus subsectores), participación en el desarrollo de los planes de inversiones de las principales ciudades, desarrollo del sector eléctrico y energético, así como también en el apoyo en financiación a programas e iniciativas en sectores de infraestructura social.

En línea con el crecimiento que deberá tener la FDN dado el plan de negocios propuesto, **al 2022 la FDN habrá iniciado las actividades necesarias para listar acciones en la Bolsa de Valores de Colombia.**

#### 12.1.2 Diversificación

Como parte de la estrategia de sostenibilidad de la FDN, es importante diversificar la participación en diferentes sectores de infraestructura. Al 2022 la concentración de la participación de la FDN en proyectos de carreteras (basado en compromisos) estará entre el 52% y 53% del total del portafolio. Al finalizar 2016 la concentración en carreteras con base en los compromisos cerrados fue del 76%.

#### 12.1.3 Generación de portafolio de proyectos

**Al año 2022 la FDN habrá estructurado y/o tendrá en proceso de estructuración entre 54 y 58 proyectos**, soportado en las estrategias del plan de negocio del área de Estructuración y en la creación de un fondo de pre inversión que aportará a la generación del portafolio de proyectos

para infraestructura. Al 2016 la FDN contaba con 11 proyectos estructurados o en proceso de estructuración.

#### 12.1.4 Rentabilidad

La FDN deberá alcanzar una **Rentabilidad sobre Patrimonio (ROE) entre el 10% y el 12% para el año 2022**. Al cierre de 2016 el ROE de la FDN fue de 6,68%.

Este direccionamiento estratégico permitirá asumir la razón de ser, representada en la Misión corporativa, permitirá cumplir nuestra Visión y poder cumplir la propuesta de valor hacia nuestros clientes y grupos de interés.

### 12.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

En este capítulo se dividen las principales tareas realizadas y logros de la vigencia en lo trabajado y alcanzado por cada una de las dos principales áreas misionales de la FDN: el área de Financiación y el área de Estructuración y Gerencia de Proyectos.

#### 12.2.1 Financiación

La FDN en cumplimiento de su rol de financiación, promueve el desarrollo de proyectos de infraestructura en el país a través de productos financieros, vehículos y esquemas que favorezcan la participación de inversionistas institucionales y bancarios tanto locales como internacionales, generando un ambiente de confianza, condiciones competitivas y solidez técnica.

Entre julio de 2016 y mayo de 2017, se aprobó un volumen total de operaciones por \$1,65 billones para la construcción y puesta en operación de los proyectos de la Cuarta Generación de Concesiones 4G, de los cuales \$1 billón corresponde a deuda senior, líneas de liquidez y un crédito puente para tres proyectos en proceso de cierre financiero, \$539.500 millones a garantías de primer requerimiento y \$100.000 millones en dos fondos de deuda.

Una Deuda Senior es deuda bancaria de largo plazo que permite la estructuración financiera de los proyectos, alineando los flujos de caja de éstos con los flujos de pago de la deuda. El producto tiene en cuenta los ingresos, costos y riesgos propios de cada una de las fases del proyecto. El Crédito Puente es un tipo de Deuda Senior, pero es temporal y a menor plazo. La Deuda Subordinada es una deuda bancaria de largo plazo, que permite generar una reducción en la presión sobre el capital y mejorar el perfil de riesgo de la deuda senior, al ser una fuente adicional de financiación con una menor prioridad de pago. La Facilidad de Liquidez multipropósito o Línea de Liquidez es una fuente adicional de liquidez durante toda la vida del proyecto que permite cubrir faltantes de caja para el pago de la Deuda Senior, así como anticipar pagos garantizados por la Agencia Nacional de Infraestructura como costos adicionales de proyectos y derechos de recaudo de peajes. Finalmente, la Garantía Bancaria pagadera a primer requerimiento, irrevocable e incondicional, es ofrecida con el objeto de respaldar los aportes de capital “equity” base de un promotor “Sponsor” u accionista de un proyecto de infraestructura. Con lo anterior el monto total comprometido por la FDN en proyectos del programa 4G asciende a \$3,35 billones.

Adicionalmente, durante el periodo de análisis se aprobó \$1,85 billones para proyectos de sectores diferentes a carreteras como por ejemplo aeropuertos (OPAIN), energía (Electrificadora de Santander), movilidad urbana (Metro de Medellín) entre otros, lo que representa un avance

significativo en la diversificación del portafolio de la FDN y en la meta de generar un mayor impacto en otros renglones de la economía nacional.

La gestión desarrollada hasta la fecha, ha permitido a la FDN posicionarse como un actor relevante en la financiación de proyectos de infraestructura, ofreciendo productos que se ajustan a las necesidades de concesionarios y proyectos. Así, se ha impulsado la adopción de estándares internacionales de financiación de proyectos, atrayendo con su participación y productos innovadores, diferentes tipos de financiadores nacionales e internacionales, promoviendo operaciones de financiación en el mercado de capitales internacional, apoyando la financiación local por parte de inversionistas institucionales, así como también otorgando productos que apoyan el aporte de capital de los proyectos.

La labor de financiación de la FDN durante el segundo semestre del año 2016 y en lo transcurrido del 2017, se ha venido desarrollando principalmente en las siguientes actividades: i) Continuar la labor de apoyo a la financiación del Programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (Programa 4G) de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI); ii) Dar fuerza al desarrollo de la diversificación de portafolio de financiación de la FDN hacia otros sectores diferentes al transporte vial (Carreteras); iii) Implementar estándares de mejores prácticas en estructuras financieras y contratos de financiación; y iv) transferencia de conocimiento especializado a los diferentes actores del sector de infraestructura en Colombia.

### **12.2.1.1 Apoyo al programa de concesiones viales 4G**

#### **a. Avances en la financiación y certificación de cierres financieros**

A partir de las aprobaciones realizadas en 2015 y 2016 la FDN trabajó activamente en conjunto con los Concesionarios, otros bancos, gestores de fondos, asesores jurídicos y financieros, entre otros, para conseguir el cierre financiero definitivo de los Proyectos. Se logró alcanzar los cierres financieros correspondientes a las concesiones: Pacífico 3, Perimetral de Oriente<sup>107</sup>, Cartagena Barranquilla, Girardot – Puerto Salgar (Alma), Autopistas del Nordeste, Pacífico 1 y Pacífico 2<sup>108</sup>. A la fecha de cierre del presente documento, se encuentran en proceso de cierre Autopista Mar 1, Santander de Quilichao – Popayán y Santana – Mocoa – Neiva.

El potencial de compromisos adicionales que podría asumir la FDN en la financiación de otros proyectos de 4G e iniciativas privadas para el 2017, asciende a \$1,7 billones, que corresponden a proyectos cuyo cierre financiero está previsto en el segundo semestre de 2017 y que están siendo analizados o en fase de negociación.

#### **b. Implementación de los proyectos y desembolso de recursos**

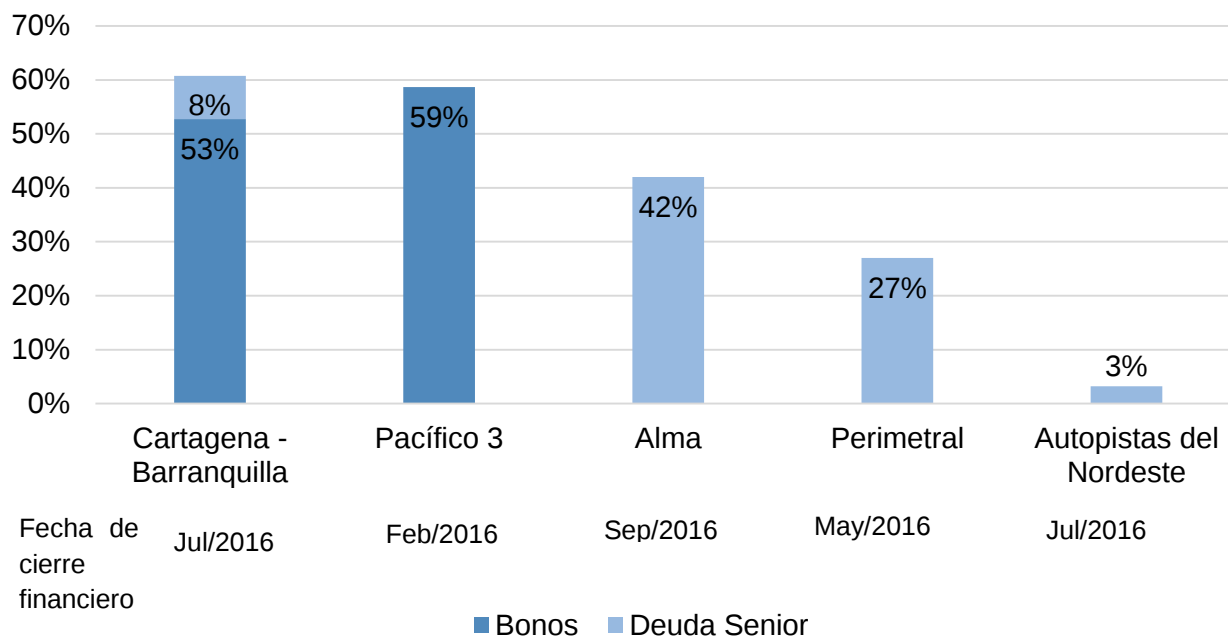
Si bien el logro del cierre financiero de los proyectos es un hito de gran importancia en la ruta de los proyectos financiados bajo esquemas de *Project finance*, para asegurar la ejecución de los mismos, se debe también prestar atención al cumplimiento de las condiciones precedentes que finalmente permiten el desembolso de los fondos y su consecuente inversión en recurso humano,

<sup>107</sup> Pacífico 3 y Perimetral de Oriente no se habían reportado en las memorias anteriores por lo que se incluyen en estas memorias. La iniciativa privada Neiva Girardot

<sup>108</sup> Se excluye el proyecto Neiva Girardot el cual, si bien logró el cierre financiero durante el periodo de análisis, no contó con la participación de la FDN en el cierre de la transacción.

equipamiento y materiales, para la construcción de las obras. Los proyectos en los que participa la FDN tienen a la fecha un avance importante en desembolsos (Gráfico 12.1).

**Gráfico 12.1 Estimación % Desembolsos sobre Deuda Total**  
Programa de concesiones viales 4G



Fuente: Financiera de Desarrollo Nacional

De los proyectos en que participa la FDN, dos presentan avances de obra entre el 27% y el 30%, tres están entre el 10% y el 17% y uno tiene 0,025% de avance físico.

### 12.2.1.2 Diversificación Otros Sectores

La brecha de infraestructura del país requiere inversiones sustanciales no solo en carreteras, sino también en aeropuertos, puertos, transporte fluvial, generación, transmisión y distribución de energía, movilidad urbana, escuelas, hospitales y edificaciones públicas, entre otros. De esta manera, la FDN como banco de desarrollo tiene como prioridad estratégica la financiación de proyectos en estos sectores, por lo cual durante el año 2016 se evaluaron quince (15) oportunidades de financiación de las cuales once (11) corresponden a créditos y cuatro (4) a participación en fondos de capital.

De las once (11) posibles operaciones de crédito, se decidió no participar en dos (2) de ellas, teniendo en cuenta que no estaban alineadas con los objetivos de la FDN en términos de rentabilidad y apoyo al desarrollo de infraestructura; las restantes nueve (9) operaciones fueron aprobadas por la Junta Directiva por un monto de \$1,85 billones y se listan en el Cuadro 12.1:

**Cuadro 12.1 Operaciones de crédito aprobadas por la Junta Directiva**

| Proyecto                                                    | Sector                        |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Sotramac</b>                                             | Transporte – Movilidad urbana |
| <b>Promigas</b>                                             | Oil & Gas – Midstream         |
| <b>Metro de Medellín</b>                                    | Transporte – Movilidad urbana |
| <b>Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa</b> | Infraestructura Social        |
| <b>Electrificadora de Santander</b>                         | Energía                       |
| <b>Centrales Eléctricas de Norte de Santander</b>           | Energía                       |
| <b>PA Superservicios</b>                                    | Energía                       |
| <b>OPAIN</b>                                                | Transporte - Aeropuertos      |
| <b>AI Candelaria</b>                                        | Oil & Gas - Midstream         |

Fuente: Financiera de Desarrollo Nacional

Adicionalmente, durante los primeros meses de 2017 se han venido evaluando más de quince (15) proyectos, con el fin de adelantar trámites de aprobación en el año 2017, en los siguientes sectores: puertos, energía (generación, transmisión), infraestructura urbana, movilidad urbana, salud, renovación urbana, entre otros.

En relación a la participación en Fondos de deuda la FDN, durante el año 2016, aprobó la participación específica en dos (2) fondos de deuda por un monto de \$100.000 millones. En febrero de 2017, la Junta Directiva aprobó una modificación en la política de inversión de la FDN en fondos de deuda, correspondiente al menor valor hasta \$100.000 millones en cada fondo o hasta el 7,5% de participación. A partir de esta nueva política se está adelantando el proceso de concertación con dichos Fondos durante el año 2017.

Respecto de las inversiones ya cerradas en Fondos de Deuda, se continúa el seguimiento a las 2 inversiones realizadas, de las cuales durante el año 2016 se realizaron 5 llamados de capital, y en lo corrido de 2017 se ha tenido un (1) llamado, para un total de aportes por valor de \$4.155 millones, quedando con una disponibilidad de recursos por \$95.845 millones en espera de nuevos llamados de capital.

### **12.2.2 Estructuración y Gerencia de proyectos de infraestructura**

En su rol como estructurador, la FDN promueve soluciones a las necesidades públicas mediante la participación del sector privado, incorporando competencias, experticias y estándares internacionales en el desarrollo de procesos de estructuración que permitan la efectiva bancabilidad de los proyectos.

Luego de sentar las bases del Plan Estratégico y comercial del área en 2015, en 2016 se inició su implementación que tiene como objetivo apoyar a las entidades del orden nacional ejecutoras de proyectos de infraestructura y a las entidades del orden subnacional para avanzar en la maduración y ejecución de sus proyectos de infraestructura.

Esta estrategia viene mostrando unos resultados muy favorables, en la medida en que FDN ha ampliado de manera significativa su presencia sectorial y territorial apoyando la estructuración,

gerencia y preparación de programas y proyectos de inversión. La FDN actualmente cuenta con un pipeline de 15 proyectos, de los cuales 11 son estructuraciones (línea de estructuración), 1 es gerencia (línea de gerencia) y 3 son estudios (línea de estudios sectoriales), los cuales se detallan por línea en este capítulo, obteniéndose importantes logros durante el periodo, como se comenta a continuación.

### **12.2.2.1 Línea de estructuración**

#### **a. Primera Línea del Metro de Bogotá**

Se suscribió en febrero 2017 el contrato 02/2017 con el CONSORCIO METRO BOG (SYSTRA – INGETEC) para la Estructuración Técnica y el contrato 03/2017 con el CONSORCIO METRO (SENER - INTEGRAL) para realizar la Interventoría a los diseños.

La FDN publicó los Términos de Referencia del concurso de méritos para la selección del Estructurador Financiero el 17 de mayo de 2017 cuyo objeto es la “ESTRUCTURACIÓN FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA PRIMERA LINEA DEL METRO PARA BOGOTÁ – PLMB”.

El pasado 7 de junio fueron recibidas las siguientes propuestas:

- Unión Temporal EY – INVERLINK
- Unión Temporal DELOITTE - BBVA
- Unión Temporal PWC - BONUS
- Unión Temporal KPMG – STRUCTURE

De los cuales resultaron habilitadas para presentar exposición de metodología y enfoque: Unión Temporal EY – INVERLINK, Unión Temporal PWC – BONUS y Unión Temporal KPMG – STRUCTURE, conforme al cronograma establecido la adjudicación de dicho proceso será el 29 de junio de 2017.

Adicionalmente, FDN el pasado 4 de abril invitó a 11 firmas internacionales por su experiencia y trayectoria demostrada en diseño arquitectónico de grandes proyectos de infraestructura a participar en el “CONCURSO INTERNACIONAL DE IDEAS PARA EL DISEÑO CONCEPTUAL E IMAGEN EXTERIOR DE LAS ESTACIONES DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE BOGOTÁ”.

Luego de vencido el término establecido en los Términos de Referencia, para la Etapa 1 del proceso del proceso, en la que se requerían documentos de tipo habilitante, la FDN ha decidió no continuar con la siguiente Fase del mencionado concurso, considerando que la documentación enviada por las empresas se recibió fuera de la hora límite para presentar los documentos habilitantes y ninguna de las empresas cumplió con el requisito de presentarse en consorcio o unión temporal con arquitectos colombianos.

A fin de no retrasar el cronograma de la estructuración, se acudió a una figura alternativa y usual en estos casos, que consiste en que el diseñador integral (Consortio Systra – Ingetec) presente

al menos 3 tres conceptos distintos de arquitectura proporcionando una gama de modelos de arquitectura, para que un jurado defina la mejor opción.

**b. Programa de Infraestructura Educativa bajo esquema APP**

La FDN avanzó de manera significativa en la ejecución del contrato interadministrativo 0857 de 2015 suscrito con el Ministerio de Educación. La estructuración se lleva a cabo en Medellín, Barranquilla y Cartagena, en primera ola y Antioquia en segunda ola. Para la continuidad del proyecto se suscribió un otrosí en el cual se prorrogó el plazo de ejecución del contrato pues aún no se cuenta con la totalidad de las aprobaciones requeridas para la apertura del proceso licitatorio.

**c. Estructuración Programa de Infraestructura Hospitalaria Bogotá**

La FDN suscribió con la Secretaria Distrital de Salud y del Fondo Financiero Distrital de Salud, el pasado 27 de diciembre de 2016, el Contrato Interadministrativo No. 1796 del 2016 cuyo objeto consiste en: “Realizar la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de asociación público privada en salud y asesorar el proceso contractual hasta la adjudicación de los proyectos conforme a requerimientos e instrucciones de la Secretaría Distrital de Salud”. El pasado 20 de abril se realizó la entrega del pre-dimensionamiento del Programa en su componente técnico, análisis predial, legal y la cuantificación preliminar de fuentes de pago para el Programa.

**d. Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema Integrado de Transporte Público de Pasajeros de Barranquilla – SITP – y su Área Metropolitana**

Se avanzó durante el primer trimestre del 2017 en la entrega a las entidades locales en Barranquilla, del Informe de Metodología y Plan de Trabajo de la Estructuración Técnica, Legal y Financiera del SITP. Adicionalmente, durante el mismo periodo, se avanzó en la recolección y análisis de información primaria y secundaria, con miras a la elaboración y presentación del diagnóstico de la movilidad y el transporte de la ciudad en sus diferentes componentes.

**e. Diseño del esquema de transacción, actualización de estudios del componente de tránsito y transporte y optimización y actualización de los estudios y diseños de ingeniería Fase II del proyecto corredor de transporte de la 80, en la ciudad de Medellín.**

En el marco del contrato CN2016-0316 suscrito entre la empresa Metro de Medellín y la FDN, durante el primer trimestre de este año se finalizó el diseño de la transacción y se avanzó en la revisión por parte del equipo de la FDN y la interventoría del proyecto de los primeros informes técnicos de tránsito y transporte entregados por el consultor técnico.

**f. Estructuración Contrato de Operación de Transmilenio Bogotá, fases 1 y 2**

Luego de firmarse el 29 de diciembre de 2016 el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 389 entre Transmilenio y la FDN, se adelantó un proceso de selección del consultor que asesorará la estructuración integral, en el cual participaron más de 30 empresa locales e internacionales. El 29 de marzo concluyó el proceso con la adjudicación a la Unión Temporal SDG (Steer Davies Gleave)-PHR (Posse Herrera Ruiz) –KPMG. Durante este año se avanzará en la ejecución del proyecto de acuerdo con el plan operativo.

**g. Estructuración técnica, jurídica y financiera para la construcción de las Fases II y III del proyecto extensión de la Troncal NQS del sistema de transporte masivo de pasajeros Transmilenio al municipio de Soacha**

En diciembre 2016 se suscribió el Contrato Interadministrativo 064 de 2016, entre la FDN y la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, para la estructuración técnica, jurídica y financiera para la construcción de las Fases II y III de la extensión de la Troncal NQS del sistema de transporte masivo de pasajeros Transmilenio al municipio de Soacha.

**h. Ciudad del Río**

El 22 de septiembre de 2016 la FDN suscribió el contrato interadministrativo con la Secretaría de Hábitat y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbana de Bogotá para realizar las actividades necesarias a fin de desarrollar el análisis de prefactibilidad que permita definir la ruta crítica y establecer las actividades que se requieran para lograr estructurar e implementar el proyecto de recuperación del río Bogotá y la relación río-ciudad con más de 60 kilómetros de malecones arborizados y parques en ambos lados del río. A la fecha se ha identificado el estado actual de los estudios y análisis existentes para lograr construir una conceptualización del proyecto.

**i. Protección Costera**

La FDN avanzó en la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 0462 suscrito con el INVIAS logrando contar con los estudios requeridos y adelantar el proceso de selección de la obra y de la interventoría correspondientes resultando exitosamente adjudicados en Diciembre 2016 y Marzo 2017 respectivamente. Además, luego del acompañamiento y asesoría de la FDN en el mes de marzo de 2017 se obtuvo la licencia ambiental del proyecto.

**j. Centro Internacional Tequendama – PEMP**

Se han llevado a cabo la primera fase del proyecto (octubre – diciembre 2015) y la segunda (diciembre 2015 – diciembre 2016). Dichas fases concluyeron en la necesidad de realizar un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP). En virtud de lo anterior, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) suscribió con la FDN, el pasado 20 de diciembre, el Contrato Interadministrativo No. 294 del 2016 para elaborar y formular el PEMP para el Centro Internacional Tequendama y su área de influencia.

**k. Programa Energía Renovable**

El Ministerio de Minas y Energía suscribió con la FDN el pasado 2 de septiembre de 2016 el convenio interadministrativo y de cooperación para aunar esfuerzos en desarrollar un Programa de Energía Renovable que permita la implementación de activos de energía renovable en la matriz energética colombiana.

### 12.2.2.2 Línea de gerencia

En la línea de Gerencias, el proyecto de Ampliación del canal de acceso a la bahía de Cartagena, se suscribió contrato el 02 de julio de 2016 fue suscrito con la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A, la Terminal de Contenedores de Cartagena S.A y la FDN, el contrato de fiducia mercantil para la constitución de un FIDEICOMISO denominado “Canal de Acceso Alternativo Bahía de Cartagena” para el manejo, administración y gerencia integral de los BIENES FIDEICOMITIDOS. La participación pública en este proyecto es responsabilidad del INVIAS para lo cual, el 29 de febrero de 2016 se suscribió el Convenio entre el INVIAS y la FDN que tiene por objeto aunar esfuerzos entre EL INSTITUTO y LA FINANCIERA para la ejecución del proyecto denominado “Construcción del canal alternativo a la bahía de Cartagena”

La FDN ha avanzado en la contratación mediante invitación abierta de los consultores para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental siendo la firma adjudicataria Aqua & Terra Consultores Asociados S.A.S. Actualmente se está tramitando con el Ministerio del Interior la certificación de presencia o no de grupos étnicos en el área de influencia del proyecto.

### 12.2.2.3 Línea de estudios sectoriales

#### a. Plan Estratégico del Sistema de Movilidad Bogotá – Región 2030

El 9 de noviembre de 2016 se suscribió el Contrato interadministrativo entre la FDN y La Secretaría Distrital de Movilidad, cuyo objeto es adelantar la Estructuración del Plan Estratégico del Sistema de Movilidad Bogotá-Región 2030, para pasajeros y carga a la luz de la reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial POTs, Planes de Desarrollo y Planes de Movilidad vigentes.

#### b. Estudio prefactibilidad subsistema de transporte acuático para la ciudad de Cartagena de Indias que evalúe condiciones técnicas, ambientales, sociales, legales y financieras para mejorar las condiciones de movilidad y congestión de la ciudad

La FDN logró la suscripción con la Alcaldía de Cartagena en noviembre de 2016 del Convenio marco para la identificación, priorización y posterior estructuración de proyectos de infraestructura para la ciudad bajo el esquema de Alianzas Público Privadas.

#### c. Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI)

En desarrollo del Convenio Marco suscrito entre la FDN, ANI, INVIAS y el Ministerio de Transporte, en el 2017 se adelantará el tercer módulo del PMTI, donde se busca: a) Construir la política de accesos urbanos, junto con un paquete de documentos que permitan desarrollar acuerdos de infraestructura de accesos. b) Realizar los estudios preliminares de valoración de las concesiones y estudiar la viabilidad legal del instrumento de Valor Residual de las Concesiones. c) Estructurar la implementación de un proyecto piloto para el cobro de valorización.

### 12.3 Retos y desafíos

A continuación se presentan los riesgos y desafíos de la vigencia en cada una de las áreas misionales de la FDN.

#### 12.3.1 Financiación

Sin duda el logro de los cierres financieros de los proyectos 4G es uno de los desafíos más importantes si se tiene en cuenta que de los 32 proyectos adjudicados, al período de este reporte cinco habían alcanzado el cierre financiero definitivo de ocho a diciembre de 2016. Sólo para el período 2017-2018 se ha estimado un requerimiento de \$21 billones en deuda para los 15 proyectos con acreditación contractual de la ANI. Para ello es necesario afianzar las lecciones aprendidas con las primeras transacciones para acortar en lo posible los tiempos de debida diligencia, aprobaciones y negociación de los contratos.

Se suma a este reto, los límites de exposición de la banca local, la restricción en vinculación de fuentes internacionales derivada del esquema de vigencias futuras en dólares para los proyectos de segunda ola y la capacidad financiera de algunos de los patrocinadores (sponsors) que han resultado adjudicatarios en varios proyectos simultáneamente. De ahí la necesidad de crear condiciones y vehículos que permitan, por un lado, reciclar la capacidad de la banca y movilizar aún más fuentes internacionales y mercado de capitales, y por el otro, atender las nuevas necesidades de capital del mercado.

Otro gran desafío es la financiación de proyectos de sectores diferentes a carreteras, cuya demanda de deuda por los próximos cinco años es cercana a los \$85 billones para proyectos de transporte no carretero, energía (incluidas energías renovables), gas e hidrocarburos, movilidad urbana e infraestructura social, entre otros. Estas iniciativas presentan complejidades en sus marcos normativos, bancabilidad de las fuentes de pago, capacidad institucional de las agencias ejecutoras, lo cual implica un esfuerzo considerable en términos de análisis, coordinación y negociación no solo con las entidades públicas responsables, sino con los sponsors y otros financiadores.

Para dar respuesta a las exigencias de este nuevo panorama, la FDN continúa fortaleciéndose técnica y comercialmente para apoyar la generación de nuevos productos, la profundización del mercado de capitales para el desarrollo de infraestructura, la actualización de marcos normativos que incentiven la entrada de nuevos financiadores institucionales y la aplicación de estándares de clase mundial, lo que le ha valido reconocimiento a nivel internacional como banco de desarrollo.

#### 12.3.2 Estructuración y Gerencia de Proyectos

A pesar de que el país ha avanzado en una mayor profundización de los esquemas APP en otros sectores más allá de transporte, tales como salud, agua y saneamiento básico y educación, aún es necesario profundizar mucho más en este tipo de esquemas, en particular en las entidades territoriales.

El principal problema continúa siendo la limitada visión de largo plazo y la falta de capacidad institucional en la planeación de las entidades territoriales. Los ciclos políticos son muy fuertes de tal manera que programas y proyectos de impacto que requieren una maduración técnica

importante en términos de tiempo y recursos de pre inversión no se inician o no tienen la suficiente continuidad. A esto se le suma la falta de capacidades y conocimientos especializados requeridos para la implementación de esquemas APP en las entidades territoriales.

En este sentido el reto de FDN es continuar apoyando a las entidades territoriales y nacionales para mejorar la planeación sectorial, lograr una mayor coordinación de las entidades participantes y avanzar en la identificación de fuentes adicionales de financiación, para así contar con un pipeline de proyectos a largo plazo que logre ser suficientemente atractivo para obtener financiación del sector privado.

# Capítulo 13

## 13 FONDO DE ADAPTACIÓN

### 13.1 Visión de largo plazo

El Fondo Adaptación es un establecimiento público, creado mediante el Decreto Ley 4819 de 2010, como parte de la respuesta del Gobierno a la peor emergencia invernal que ha sufrido el país en toda su historia: El Fenómeno de “La Niña” 2010-2011. De esta manera, nace la Entidad con el objeto de recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por dicho Fenómeno y de generar transformaciones estructurales que permitan reducir la vulnerabilidad del país frente a amenazas económicas, sociales y ambientales actuales y futuras, asociadas a situaciones de riesgo por cambio climático.

En tal sentido, la actuación del Fondo ha estado orientada a la recuperación post-desastre, con la visión de que este proceso es una oportunidad de transformación, toda vez que se realiza la estructuración e implementación de proyectos de impacto regional y multisectorial, desde una perspectiva de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático bajo un modelo de desarrollo integral. Todo esto ha permitido la generación de conocimiento sobre las condiciones de riesgo del país y ha contribuido al mejoramiento de la capacidad de toma de decisiones de política pública.

Tal es el caso de los macroproyectos<sup>109</sup>: Canal del Dique, La Mojana, Jarillón de Cali y el reasentamiento de Gramalote, y de otros múltiples proyectos asociados a la reconstrucción adaptada al cambio climático en diferentes regiones y sectores del país. A través de estos proyectos se ha buscado responder a problemáticas de vieja data, con enfoques que trascienden las intervenciones fragmentadas, mediante un proceso riguroso de estructuración que se inicia con la verificación de las afectaciones, la definición del esquema de operación, la elaboración de estudios de amenaza y riesgo, la identificación de alternativas a partir de análisis costo-beneficio, la coordinación con aliados sectoriales y territoriales, la elaboración de diseños de detalle y la realización de procesos contractuales orientados por los principios de publicidad, transparencia y concurrencia de oferentes.

---

<sup>109</sup> Los Macroproyectos son acciones de carácter intersectorial (sector de acueducto y alcantarillado, educación, medio ambiente, reactivación económica, salud, transporte y vivienda) de gran impacto en la inversión requerida y/o que contemplan la atención o intervención en varios departamentos o municipios; estos macroproyectos involucran principalmente aspectos relacionados con el ordenamiento del territorio, la reducción del riesgo de desastres por inundación y la adaptación al cambio climático. Los macroproyectos que actualmente ejecuta el Fondo son los relacionados con las afectaciones del Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011.

Esta experiencia adquirida por el Fondo, le ha significado el reconocimiento como actor determinante en la ejecución de proyectos de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, tanto en la escena nacional como en la internacional.

En el ámbito nacional, el Fondo participa en comités, talleres y discusiones relacionados con la agenda del país frente a la gestión del riesgo y el cambio climático, el manejo integrado de cuencas hidrográficas, el diseño de infraestructura para la reducción del riesgo en el proceso de reconstrucción. Adicionalmente, aporta en la construcción de metodologías de análisis de riesgo para la toma de decisiones relacionadas con la infraestructura de los sectores de educación, vivienda, salud, agua y saneamiento básico y transporte. También ha contribuido en la metodología de formulación de planes de acción para la intervención de desarrollo integral adaptado de regiones afectadas por el cambio climático, generando reactivación económica y social de la población.

En el ámbito internacional, la entidad aportó su experiencia a los gobiernos y agencias multilaterales respecto al reasentamiento de poblaciones como medida de adaptación al cambio climático, reducción del riesgo o respuesta post-desastre. Ejemplo de estas actuaciones es la transferencia del conocimiento sobre la implementación de programas integrales en gestión de riesgo y desastres a la delegación de Kenia. Colombia fue el país escogido por tener una visión de largo plazo en materia de adaptación al cambio climático y tener una entidad encargada de este propósito. Durante la visita de la delegación al Fondo Adaptación se mostró la experiencia colombiana con la ejecución de proyectos concretos en el territorio nacional como Gramalote y el Jarillón de Cali.

Por otra parte, en la Ruta de aprendizaje Colombia-Asia, promovida por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, el Fondo compartió la experiencia sobre lineamientos y metodología para el diseño y construcción de infraestructura educativa resiliente, a países asiáticos como; Indonesia, Filipinas, Vietnam, Mongolia y Tailandia.

Es en este contexto que el Fondo Adaptación empezó a consolidar un nuevo rol dentro de la arquitectura institucional de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático del país, complementando las tareas asociadas directamente al Fenómeno “La Niña” 2010-2011. De esta manera, aporta su conocimiento para contribuir, a través de la capitalización de su experiencia en la ejecución de proyectos y en el fortalecimiento de las políticas públicas, a escala nacional, territorial y en el ámbito sectorial.

Este rol que la Entidad busca desarrollar a largo plazo, se está implementando a través de una estrategia de gestión de conocimiento, que busca inicialmente generar cinco activos de conocimiento para ser transferidos al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y al país en general. Dichos activos son: proyectos integrales basados en gestión del riesgo, sistema de información para la gestión y la adaptación al cambio climático, ejecución de diseños y construcción de infraestructura adaptada al cambio climático en todos los sectores (salud, educación, transporte, vivienda, agua y saneamiento, etc.), gestión integral de reconstrucción frente a eventos climáticos y diseño y ejecución de procesos de reasentamiento.

## 13.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

El Fondo Adaptación atiende siete sectores y cinco *macroproyectos*. Los sectores corresponden a vivienda, transporte, educación, salud, agua (acueductos y alcantarillados), reactivación económica - social y medio ambiente, y corresponden a los segmentos que fueron más afectados durante el Fenómeno de “La Niña” 2010- 2011, y por tal razón fueron presentados ante el Consejo Directivo por los ministerios cabeza del sector, para que fueran estructurados y ejecutados por la Entidad

Por su parte, los macroproyectos incluyen las actuaciones en Gramalote, el Canal del Dique, La Mojana, Jarillón de Cali y el Río Fonce, las cuales también fueron presentadas por las entidades competentes para la aprobación del Consejo Directivo de la Entidad, reconociendo su alto grado de impacto y de urgencia.

Los logros que el Fondo Adaptación ha alcanzado, en cumplimiento de sus objetivos misionales, se detallan a continuación.

### 13.2.1 Sectores atendidos

#### 13.2.1.1 Sector vivienda



Urbanización Bellavista – Chiquiquirá

El Fondo está encargado de la reubicación y reconstrucción de las viviendas destruidas durante la ola invernal. Para tal fin estableció un esquema de operación que incluye cuatro fases: Fase I: Verificación de la demanda (validación del Registro Único de Damnificados - REUNIDOS) e identificación de Oferta; Fase II: Definición de Planes de Intervención; Fase III: Acompañamiento social y socialización y; Fase IV: Ejecución (incluye supervisión y control).

Desde el 2011 a la fecha la Entidad ha adelantado labores que le permitieron terminar con la primera fase y contar con un importante avance en las tres fases restantes. Es de esta manera, como de un universo de 46.504 viviendas afectadas durante la Ola invernal 2010-2011 que pueden ser financiadas con los recursos disponibles, se tienen contratadas 42.760, que equivalen al 92% y de las cuales se han entregado 18.457. Con esta gestión el Fondo ha invertido en este importante sector \$1,98 billones, beneficiando a más de 73.800 colombianos. Particularmente, durante el periodo comprendido entre julio 2016 y junio de 2017 se contrataron 6.543 viviendas y se entregaron 7.010 a la población beneficiada.

### 13.2.1.2 Sector transporte



Puente Yatí – Bodega

El objetivo de las acciones de la Entidad en el sector transporte es generar soluciones definitivas a los problemas de exposición de la infraestructura vial a amenazas relacionadas con cambio climático, en la mayoría de casos a problemáticas recurrentes, que fueron evidenciadas en el Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011, al presentarse derrumbes, avalanchas e inundaciones. Mediante las obras desarrolladas, el país contará con una infraestructura que se adapta a las condiciones del cambio climático, permitiendo una operación sin interrupción, y que garantiza una inversión pública que perdura en el tiempo.

A la fecha el Fondo Adaptación ha invertido un total de \$1,81 billones de pesos, que se traducen en la contratación de 390 sitios críticos<sup>110</sup>, de los cuales se han entregado 371, es decir el 95%. De julio de 2016 a junio de 2017 se entregaron 25 de estos sitios críticos.

Por otra parte, en virtud de las grandes afectaciones ocasionadas por el Fenómeno de “La Niña” 2010-2011 en los corredores viales: 1. Bogotá - Bucaramanga, 2. Bucaramanga - Pamplona, 3. Duitama - Pamplona - Cúcuta (Norte de Santander) 4. Tranversales Cusiana - Carare (Boyacá) 5. Manizales - Honda - Villeta, el Ministerio de Transporte presentó ante el Fondo dichos corredores, toda vez que estos fueron objeto de cierres por deslizamientos, pérdida de banca, desprendimientos de rocas y todo tipo de fenómenos geotécnicos o hidráulicos y cuyas intervenciones de emergencia, ejecutadas por parte del Fondo de Calamidades, requieren complementarse para reestablecer y garantizar la transitabilidad en tales corredores de forma permanente. En este sentido, resultó urgente analizar y diseñar las soluciones definitivas de estos corredores, con el fin de establecer opciones de trazados diferentes o intervenciones de carácter definitivo que permitan mitigar la vulnerabilidad de dichos corredores a fenómenos que se derivan del cambio climático, tales como el Fenómeno de “La Niña” 2010-2011.

### 13.2.1.3 Sector educación



Colegio Región de La Mojana

<sup>110</sup> Los sitios críticos se definen como problemas puntuales sobre la infraestructura de transporte existente, generados por diferentes eventos y emergencias causadas por desastres de origen natural o antrópico.

La entidad adelanta la reconstrucción de las instituciones educativas afectadas durante el Fenómeno “La Niña” 2010 – 2011, con el fin de normalizar la prestación del servicio en las regiones damnificadas, que en su mayoría se encuentran en zona rural. Adicionalmente, las obras reconstruidas se encuentran integradas a la estrategia denominada DICE (Deportes, Infancia, Cultura y Educación), que busca que los espacios educativos se articulen a los sectores de infancia, cultura y deporte, convirtiéndose en escenarios multidisciplinarios para la comunidad en general de cada uno de los municipios objeto de la intervención.

La inversión en diseño y obra en las sedes educativas asciende a \$549 mil millones de pesos entre el 2011 y lo transcurrido de 2017. Se han entregado 89 Instituciones Educativas, repartidas en 9 departamentos del país y más de 58 municipios. De estas instituciones, 33 fueron contratadas durante el periodo de julio 2016 a junio de 2017, y 12 entregadas en este mismo periodo.

#### 13.2.1.4 Sector salud



Hospital Ricaurte

El Fenómeno de “La Niña” 2010-2011 generó importantes afectaciones en Instituciones Prestadoras de Salud - IPS, tanto en su infraestructura física, como en su dotación. Esto afectó el acceso al servicio de salud para cerca de un millón de personas. El Fondo Adaptación viene adelantando la gestión para restablecer las condiciones para las poblaciones afectadas.

La inversión desde 2011 a la fecha en diseño y obra en Instituciones Prestadoras de Salud - IPS asciende a \$195 mil millones de pesos. Se ha entregado el 71% de la meta planteada para la

vigencia 2017. Las 15 IPS entregadas, se encuentran ubicadas en los departamentos de Atlántico, Boyacá, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Tolima, las cuales se encuentran dotadas con tecnología de punta, cumpliendo con todos los requisitos de habilitación que permitirán dignificar el servicio de salud de los beneficiarios.

Particularmente, durante el periodo comprendido entre julio 2016 y junio de 2017 se contrataron 5 Instituciones Prestadoras de Salud - IPS y se entregaron 4.

### 13.2.1.5 Sector de acueducto, alcantarillado y agua potable



Acueducto Gramote



Alcantarillado Gramalote

Con el fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011, 159 municipios se vieron afectados con la interrupción de los servicios de acueducto y alcantarillado por destrucción de las redes y/o infraestructura, presentándose interrupción parcial o total de la prestación del servicio.

Para reconstruir la infraestructura que permita reestablecer la continuidad de los servicios, la Entidad pretende adelantar 197 obras. A la fecha se han contratado 177 proyectos que corresponde a un 89% de la meta establecida, con una inversión total de \$479 mil millones. De igual manera de ellos se han entregado y se encuentran en servicio 110 obras (62%). Entre estas obras se desatacan los acueductos de Manatí- Atlántico, Pie de Cuesta – Santander y Pereira – Risaralda y los alcantarillados de Girón- Santander y Cúcuta – Norte de Santander. Con esta inversión se han beneficiado a los departamentos de Atlántico, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Santander.

#### 13.2.1.6 Sector de medio ambiente



Estación Meteorológica

Los proyectos que se desarrollan en este sector apuntan a un adecuado ordenamiento ambiental del territorio, que incorpora el componente de gestión del riesgo como determinante ambiental en las políticas de desarrollo.

El Fondo Adaptación ha invertido en el sector de Medio Ambiente desde el 2011 y hasta 2017 \$272 mil millones. Este sector se encuentra en el proceso de fortalecimiento del ordenamiento ambiental del territorio, como estrategia fundamental para reducir las condiciones de riesgo en las regiones (cuencas hidrográficas) que fueron afectadas por el Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, mediante la formulación y/o actualización de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas

Hidrográficas (POMCAS). A la fecha, se han entregado 7 actualizaciones y formulaciones de POMCAS.

Así mismo, se realizan acciones en el territorio tales como:

- Delimitación de humedales y páramos para la protección o regulación de su ocupación; de los cuales se han entregado 24 delimitaciones.
- Diseño e implementación de una red hidrometeorológica de alertas tempranas y su respectiva herramienta de gestión y análisis de información, que permita articular los procesos de ordenación ambiental. Se han entregado 138 estaciones hidrometeorológicas nuevas y repotenciadas.

### 13.2.1.7 Reactivación económica-social



Proyecto Reactivar Cacao Norte de Santander

La rehabilitación económica de los sectores agrícolas y pecuarios afectados por los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, es otro de los objetivos misionales de la Entidad. Para tal propósito se han adelantado la estructuración y ejecución de proyectos de diferentes índoles tales como los Proyectos Reactivar, que tienen como propósito generar, estructurar y poner en ejecución acciones regionales que apoyen el dinamismo de la economía en 18 departamentos, beneficiando especialmente a pequeños productores agropecuarios con el fin de que sus procesos sean más eficientes y propendiendo por la asociación cooperativa.

Algunos ejemplos de estos son los proyectos reactivar silvopastoril en Atlántico, Café en Magdalena y Huila, frutales y Ñame en Córdoba, entre otros.

A 2017 se han contratado 85 proyectos reactivar, con una inversión de \$ 145 mil millones, beneficiando a 8.099 campesinos colombianos. Durante junio 2016 y julio 2017 se ejecutaron 17 proyectos en los departamentos de Boyacá, Santander, Norte de Santander, Guajira. Magdalena y Sucre.

### 13.2.2 Macroproyectos

#### 13.2.2.1 Macroproyecto Gramalote



El Fenómeno de “La Niña” 2010 - 2011, desencadenó un proceso de remoción en masa en el Municipio de Gramalote, que destruyó su casco urbano. Esta situación llevó a la necesidad de hacer un reasentamiento de la población a un sitio seguro en el departamento de Norte de Santander. Este reto fue asumido por el Fondo Adaptación y a la fecha cuenta con un avance exitoso.

Los mayores tiempos en la ejecución del macroproyecto se tienen claramente identificados, dentro de estos encontramos: La definición de lote de destino que cumpliera con los requisitos exigidos para conseguir un traslado exitoso, incluyendo la participación de la población; la gestión predial que se debió adelantar para adquirir los lotes que hacían parte de la zona definida; la adecuación de las vías de acceso a la zona; estas vías debían garantizar el ingreso de vehículos pesados con materiales, maquinaria, equipos y personal para desarrollar las obras necesarias, y la consecución de las licencias y permisos ambientales que dieran vía libre a cada uno de los componentes que definen al municipio de Gramalote.

En el proceso de Reasentamiento de Gramalote desde 2011 se han alcanzado logros

determinantes para asegurar el retorno de las familias al nuevo casco urbano. Ya, se encuentra terminado y entregado el Centro Administrativo Municipal, la plaza principal, la Plaza de Mercado y el Sistema de Acueducto y Alcantarillado. Respecto a las 1.007 viviendas, se encuentran terminadas 362, un 36%, de las cuales 127 viviendas fueron entregadas a los habitantes beneficiados. Actualmente, el pueblo está activo, con gramaloteros habitándolo y haciendo uso de los servicios municipales. Sin embargo, falta completar el proceso de retorno de las 880 familias que después de 6 años quieren regresar, lo cual se dará a medida que se completen las viviendas faltantes. Este proyecto se culminará en su totalidad en diciembre de 2018.

El reasentamiento de Gramalote se ha consolidado en un modelo de desarrollo integral, al ser un proyecto orientado no solo a la reducción de riesgo, sino al restablecimiento de redes de capital social y cultural. Esta experiencia ha sido exaltada por el Banco Mundial, como un caso exitoso, al constituirse en un modelo de desarrollo integral replicable por su carácter innovador, participativo y sostenible.

### 13.2.2.2 Macroproyecto Canal del Dique



Protección de Orillas Santa Lucía – Atlántico

El Macroproyecto para el Canal del Dique nace a finales del año 2011 como respuesta del Gobierno Nacional a la necesidad de impedir que se repitiera un desastre como el ocurrido luego del último rompimiento del dique a la altura de Calamar el 30 de noviembre de 2010, que dejó más de 19 municipios y aproximadamente 1.500.000 habitantes afectados en los departamentos de Bolívar, Atlántico y Sucre.

Con este proyecto se busca llevar a cabo obras de regulación de caudales para el control de inundaciones, controlar el ingreso de sedimentos, la recuperación ambiental, el mantenimiento de la navegación y mejorar las condiciones de los accesos de agua potable y otros servicios en el área del Canal.

Para la ejecución de este macro proyecto se realizarán cuatro etapas; i) estructuración, ii) estudios y diseños detallados iii) construcción de obras preventivas iv) construcción de obras definitivas.

Durante este periodo 2016-2017, se culminaron al 100% las dos primeras etapas y se adelantó la tercera logrando la contratación del 100% de las obras protección de 14 centros poblados y tramos viales. Resultado de esto, se minimizaron los riesgos de inundación de esta región, con la entrega final de 2 proyectos de protección que se terminaron en el mismo periodo, así:

1. Los puntos críticos en el tramo vial Santa Lucia – Villa Rosa en el departamento del Atlántico
2. El centro poblado de Villa Rosa departamento del Atlántico.

Adicionalmente se avanzó en la construcción y reforzamiento de 15.611 metros de Dique. Desde el 2011 hasta lo corrido de 2017 se han invertido \$314 mil millones.

En cuanto a la cuarta etapa, se prevé realizar las obras para la restauración integral del Sistema del Canal del Dique, consistente en la reducción y redistribución de caudales, que incluye la construcción de una compuerta y esclusa en Calamar, una esclusa en Puerto Badel, y además la recuperación de la interconexión de las ciénagas y caños, generando resultados de alto impacto en lo ambiental, social y económico para cerca de 1,5 millones de habitantes de 19 municipios, en 3 departamentos de la región Caribe colombiana.

En este sentido, a través de un convenio con la Agencia Nacional de Infraestructura ANI suscrito en junio de 2017, se adelanta la estructuración financiera y contractual del macroproyecto, con el propósito de dar inicio a los procesos licitatorios de las obras a comienzos del 2018.

### 13.2.2.3 Macroproyecto Jarillón de Cali



Durante el Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011 se presentaron inundaciones en la comuna sexta del distrito de Aguablanca en Cali, originadas por la falta de capacidad de evacuación de las aguas lluvias. Con el fin de prevenir que se presenten situaciones similares o eventos mayores se estableció el Plan Jarillón de Cali como un macroproyecto del Fondo Adaptación en convenio con la Alcaldía de Cali, el cual tiene por objeto reducir el riesgo por inundación asociado al río Cauca y al sistema de drenaje oriental, protegiendo la vida y bienes de 900.000 habitantes del oriente de la capital del Valle del Cauca.

El Plan Jarillón de Cali incluye cuatro líneas de acción, a saber; 1) Reducción de la amenaza por inundación; 2) Reducción de la vulnerabilidad física Social; 3) Reducción de la vulnerabilidad de infraestructura y 4) Reducción de la amenaza por deficiencia del drenaje. Uno de los componentes relevantes para la ejecución en este proyecto es el avance del proceso de reasentamiento de la población que se encuentra ubicada en el área de influencia del Jarillón, zonas de riesgo no mitigables y en las cuales se van adelantar parte de las obras, este proceso está a cargo de la Alcaldía Municipio de Santiago de Cali.

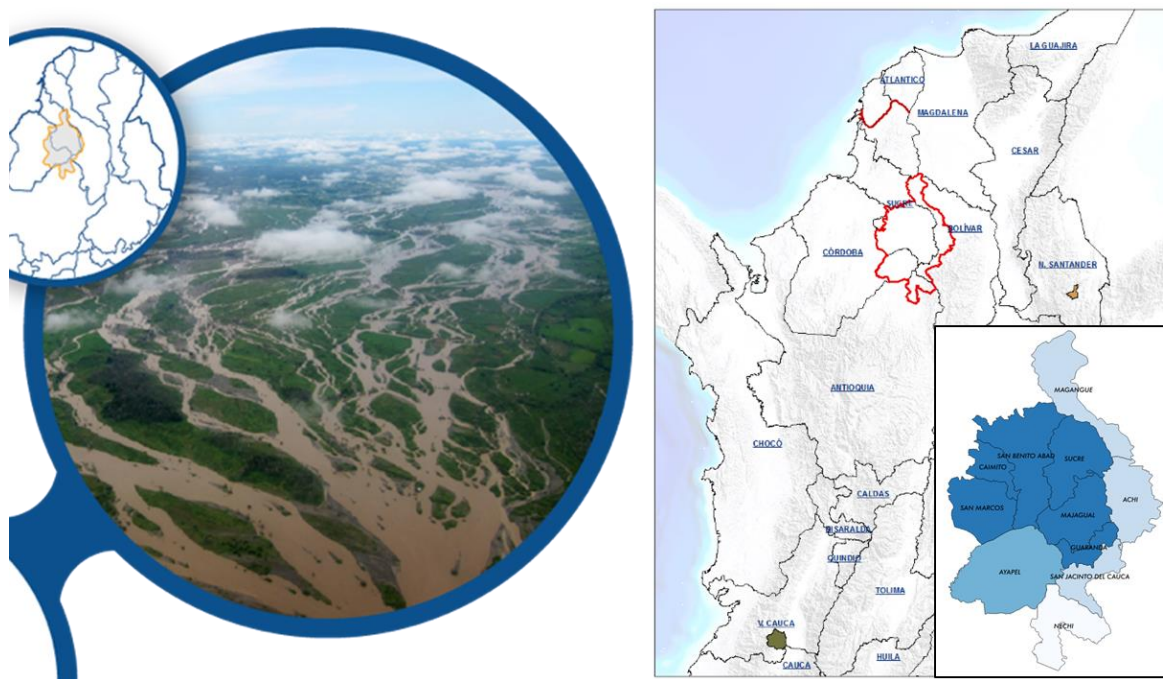
Para avanzar en los objetivos anteriormente expuestos, el Fondo a desde 2011 hasta junio de 2017 ha invertido \$263 mil millones de pesos. En este período se avanzó en la terminación de 6.200 metros de obras de realce, reforzamiento protección de orillas, del sistema de Jarillones que rodean al distrito de Aguablanca, en el municipio de Cali.

Para avanzar en el proceso de reasentamiento, el Fondo contribuye bien sea mediante la entrega de soluciones de vivienda o a través de compensaciones económicas a los habitantes de estas áreas. Para el período comprendido entre el año 2011 y junio de 2017 bajo las dos modalidades de contribución anteriores se han beneficiado 2.208 familias que se encontraban en zonas de riesgo no mitigable de la ciudad.

En el Jarillón se han adelantado las siguientes obras:

- Modernización de la estación de bombeo “paso del comercio”, con la cual se evacua el agua lluvia y la que pueda provenir de crecientes en el río Cauca, evitando que se presenten afectaciones de gran magnitud, logrando así reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático
- Mejoramiento y modernización de las plantas de tratamiento de aguas residuales y de agua potable
- Recuperación de la Laguna el Pondaje Fase II.

### 13.2.2.4 Macroproyecto La Mojana



La región de La Mojana consiste en unos de los deltas hídricos más complejos de Latinoamérica. En particular se resaltan las afluencias de tres de los ríos más importantes del país como son el río Cauca, el San Jorge y Magdalena (Brazo de Loba). Otros ríos con gran aporte a la región son el Río Nechi y el Río Caribona. La anterior característica, hace de esta zona una de las más vulnerable del país a los cambios climáticos, en particular a las temporadas de fuertes lluvias.

Al respecto, el Fondo está ejecutando un proyecto que tiene como objetivo desarrollar acciones que conduzcan a un cambio en el enfoque de desarrollo de la región, en el sentido de adaptarse mejor a las condiciones ambientales e hidrográficas, y a las características sociales y económicas. Se busca beneficiar a los cerca de 400.000 habitantes de los 11 municipios del núcleo de La Mojana, fuertemente afectados por las inundaciones durante el fenómeno de “La Niña” 2010-2011.

De esta manera, el Fondo ha invertido en la región más de \$594 mil millones en proyectos de vivienda, educación, salud, reactivación económica y vías. Esa inversión se traduce en 2.130 viviendas entregadas y otras 3.584 en ejecución, 16 colegios entregados y 20 en ejecución, 80 hectáreas de humedales recuperadas y 2 hospitales (Sucre y Guaranda) contratados, además de la construcción del que será el puente más largo de Colombia y que conecta Mompo con Magangué.

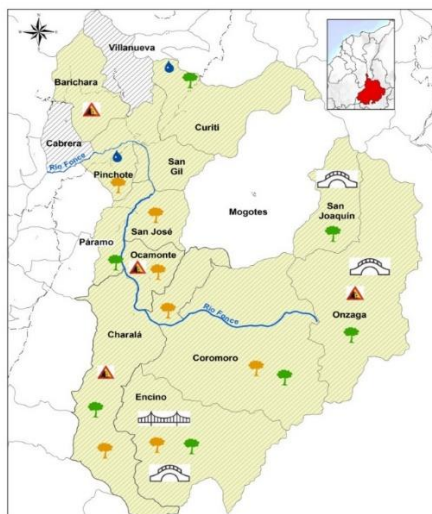
Por otra parte, se estructuró un plan de acción, que fue el resultado de escoger la mejor alternativa de inversiones teniendo en cuenta una modelación de diferentes escenarios de amenaza de inundación en la región.

El Plan de Acción se encuentra estructurado con base en cinco grandes programas, a saber:

- Infraestructura más segura y sostenible, cuyo objetivo es reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas adaptadas a la inundación.
- Hábitat saludable en cual busca garantizar condiciones ambientales adecuadas en el entorno de los habitantes de La Mojana que les permitan un desarrollo sano. En esta línea de acción se ha adelantado la estructuración de un sistema de monitoreo de metales pesados para esta región
- Recuperación de las dinámicas ambientales, en el entendido que el mayor recurso de La Mojana es el agua y debe ser gestionado siguiendo sus propias dinámicas. Para la cual se está trabajando en recuperación de hectáreas de humedales y en establecer los lineamientos para un manejo sostenible de la biodiversidad en la Cuenca del Río Magdalena.
- Gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales con miras a robustecer las capacidades de planeación, gestión y ordenamiento territorial de los entes locales. En desarrollo de esta línea se han actualizado los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de La Mojana conforme a la metodología POT MODERNOS. Y se va a implementar la metodología integral piloto del programa Catastro Multipropósito para los fines del ordenamiento social de la propiedad.
- Desarrollo socio-económico adaptado, que tiene como objetivo la reducción de la pobreza y la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático. En desarrollo de esta línea de acción está contemplado hacer acompañamiento social económico a la población.

Actualmente se está en la elaboración de los estudios del proceso de contratación de obras de protección de cascos urbanos de los 11 municipios que integran la región de La Mojana, estimando atender de manera prioritaria las obras municipios de San Marcos (Sucre) y Magangué (Bolívar), donde habita más del 50% de la población de la región.

### 13.2.2.5 Macroproyecto Río Fonce



Como consecuencia del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, se presentaron daños en los municipios que se encuentran en el cauce del Río Fonce en Santander, particularmente en los municipios de Barichara, Charalá, Coromoro, Encino, Ocamonte, Onzaga, Mogotes, Paramo, Pinchote, San Gil, Valle de San José y San Joaquín. Para restaurar las áreas afectadas y de igual forma prevenir o mitigar el riesgo de situaciones de desastres, que puedan afectar la población, el Fondo Adaptación con la Corporación Autónoma de Santander estructuró un proyecto multisectorial que consta de 11 obras civiles de protección y mitigación del riesgo.

Durante este período, 2011-2017 las 11 obras civiles (2 puentes vehiculares nuevos, 1 puente vehicular protegido, 1 puente peatonal nuevo, 2 represas, 5 estabilizaciones de taludes), están contratadas, 3 de ellas están terminadas y en proceso de entrega, las demás se encuentran en fase de ejecución. Para una inversión a la fecha de \$15 mil millones de pesos.

### **13.2.3 Otros logros**

Durante el último año el Fondo fortaleció su modelo operativo con el propósito de atender de manera más eficiente su rol de ejecutor de proyectos integrales y de proveedor de conocimiento en temas de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. Es de esta manera, como realizó una reingeniería de sus procesos y procedimientos dándole énfasis a la incorporación de buenas prácticas internacionales en gestión de proyectos y generando un esquema que permita la articulación de esta Entidad con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres - SNGRD.

Para lograr la articulación mencionada se consolidó la estrategia de Gestión del Conocimiento, que consiste en la sistematización de las experiencias obtenida en la ejecución de las obras para la recuperación del Fenómeno de “La Niña” 2010- 2011 y la posterior transferencia de las mismas al SNGRD. A la fecha se cuenta con una estrategia definida y aprobada por el Consejo Directivo de la Entidad, se elaboró un proceso para la generación y gestión del conocimiento, se definieron los primeros activos de conocimiento que fueron mencionados anteriormente y se inició la etapa de contratación para su desarrollo.

## **13.3 Retos y desafíos**

Con la experiencia obtenida a partir de la intervención del desastre ocasionado por Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, el estado colombiano, a través del Fondo Adaptación, sienta las “Bases de Conocimiento en Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático” que se requieren para el fortalecimiento de las capacidades de adaptación del país.

Con el propósito de mantenerse en la senda de la “Agenda de Desarrollo Sostenible 2030” acordada en el Marco de las Naciones Unidas, concretamente del objetivo “13–Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, el Fondo Adaptación, enfrenta el desafío de hacer uso del conocimiento adquirido a partir de este ejercicio de intervención pública, lo cual implica el compromiso decidido de dar continuidad y fortalecer las políticas e institucionalidad; ya que en materia de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, sería altamente costoso, para el estado y las comunidades, volver a empezar.

Otro de los desafíos enfrentados por la Entidad durante su gestión, son las limitantes propias de la ejecución de un número considerable de proyectos, en diferentes sectores, de gran

envergadura y en zonas de difícil acceso en el país. Es así como, a través del establecimiento de diferentes estrategias, planes de choque y fortalecimiento en el modelo de operación, se logra buscar soluciones a situaciones relacionadas con factores climáticos adversos, problemas de orden público e incumplimiento de terceros, entre otros.



### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá D.C., Colombia  
Correo electrónico: [atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)  
Línea Nacional: 01 8000 910071  
Teléfono en Bogotá: (57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270  
Fax: (57 1) 381 2183  
Código Postal: 111711  
NIT: 899.999.090-2

**[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)**



**MINHACIENDA**



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN