

# Memorias

LA ECONOMÍA COLOMBIANA 2010-2018  
**GRANDES RETOS, GRANDES RESULTADOS**

Ministro de Hacienda y Crédito Público  
**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
Juan Manuel Santos Calderón

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
Mauricio Cárdenas Santamaría

VICEMINISTRA GENERAL  
Paula Acosta Márquez

VICEMINISTRO TÉCNICO  
Andrés Mauricio Velasco Martínez

SECRETARIA GENERAL  
Silvia Lucía Reyes Acevedo

DIRECTORA GENERAL DE APOYO  
FISCAL  
Ana Lucía Villa Arcila

DIRECTOR GENERAL DE CRÉDITO  
PÚBLICO Y DEL TESORO NACIONAL  
Luis Eduardo Arango Varón

DIRECTOR GENERAL DE  
PARTICIPACIONES ESTATALES  
Alfonso Camilo Barco Muñoz

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

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

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

FINANCIERA DE DESARROLLO  
TERRITORIAL (FINDETER)  
Rodolfo E. Zea Navarro  
Presidente

FONDO ADAPTACIÓN  
Iván Mustafá Durán  
Gerente General

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA  
MACROECONÓMICA  
Óscar Mauricio Valencia Arana

DIRECTOR GENERAL DEL  
PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL  
Fernando Jiménez Rodríguez

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

JEFE OFICINA ASESORA DE JURÍDICA  
Ángela Patricia Parra Carrascal

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE  
COLOMBIA  
Jorge Castaño Gutiérrez  
Superintendente

UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
PARAFISCALES (UGPP)  
María Cristina Gloria Inés Cortés  
Arango  
Directora General

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y  
ANÁLISIS FINANCIERO (UIAF)  
Juan Francisco Espinosa Palacios  
Director

UNIDAD DE PROYECCIÓN  
NORMATIVA Y ESTUDIOS DE  
REGULACIÓN FINANCIERA (URF)  
Pedro Felipe Lega Gutiérrez  
Director

## Coordinación editorial

VICEMINISTERIO GENERAL

Paula Acosta Márquez  
María del Pilar Florido Caicedo  
Edith Yasmin Varela Ramírez  
Fernando Castro Coral  
Erika Paola Velandia Parra  
Sergio Nicolás López Ramírez

DESPACHO DEL MINISTRO

Cristina Arango Olaya  
Diana Carolina Escobar Velásquez

Ministerio de Hacienda y Crédito  
Público  
COLJUEGOS  
DIAN  
FDN  
FINDETER  
Fondo Adaptación  
Superintendencia Financiera de  
Colombia  
UGPP  
UIAF  
URF

## Diseño de portada y selección de imágenes

Olga Ximena Novoa González  
Felipe Flórez Murillo  
Diego Felipe Vega Fuentes

## Edición

Julio 2018  
Anual  
Hecho en Colombia  
©Ministerio de Hacienda y Crédito  
Público  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
www.minhacienda.gov.co

## Agradecimientos

A FINDETER por el apoyo en la  
publicación de este documento.

## Presentación del Ministro

En los últimos ocho años, el sector Hacienda priorizó los pilares de sostenibilidad fiscal, el control de la inflación y la adecuada regulación y vigilancia del sistema financiero, al tiempo que se adoptaron las políticas redistributivas con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad. Esto le permitió al Gobierno consolidar una economía próspera, diversificada e incluyente, en función de políticas efectivas que hoy son referente en el escenario internacional.

Con estos propósitos como bandera, el Ministerio de Hacienda lideró reformas estructurales como la creación del Sistema General de Regalías (SGR), dos reformas tributarias (en 2012 y 2016), la definición de la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las decisiones de todas las ramas y órganos del poder público y la Regla Fiscal, principalmente. Además, se impulsó un ambicioso plan de infraestructura vial, para lo cual el Gobierno rediseñó el mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP) y creó la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), para optimizar la canalización de capital privado hacia proyectos de infraestructura. También, ante la necesidad de dar respuesta ágil y oportuna a las afectaciones en infraestructura, ocasionadas por el cambio climático, se creó el Fondo Adaptación.

En el escenario internacional, se fortaleció la posición del país, ejemplo de ello es el proceso de integración de la Alianza del Pacífico, con el cual se avanzó en la consolidación de un mercado financiero regional. Adicionalmente, se reforzaron los vínculos con diferentes países para evitar la doble tributación y se consolidaron acuerdos para mejorar el intercambio de información fiscal con el fin de combatir la evasión. En el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Ministerio de Hacienda participó activamente en seis de los 23 comités, proceso que implicó realizar cambios legales, regulatorios o de aplicación de estándares en diferentes ámbitos.

Las reformas lideradas por el Gobierno, y en particular por el sector, permitieron alcanzar importantes logros: desde 2010, cerca de 5,4 millones de personas salieron de la pobreza, según los criterios de pobreza multidimensional, y más de 1,9 millones de personas dejaron de vivir en la indigencia. Por primera vez, las estadísticas oficiales indicaron que los ocupados formales son mayoría en las principales ciudades del país.

Nunca antes el país había recibido un flujo de inversión extranjera directa como el que ingresó durante los últimos años (en promedio, entre 2011 y 2017, ingresaron recursos por USD 14,5 mm, versus USD 6,4 mm entre 2002 y 2010).

Todo lo anterior se ha materializado en la confianza que la comunidad internacional y los mercados han depositado en el país. Las tasas de endeudamiento en el exterior han sido las más bajas en décadas. En 2013 emitimos bonos a 10 años a una tasa anual de 2,7%, mientras que, en 2003, el costo de la deuda ascendió a 11,2%.

Además, pese a las condiciones adversas, ocasionadas por el choque externo más fuerte desde la Gran Depresión de los años 30, obtuvimos y garantizamos los recursos fiscales necesarios para que los programas sociales, que benefician a los colombianos desde la primera infancia hasta el adulto mayor, tuvieran las mayores coberturas registradas en la historia. También logramos, por primera vez, posicionar a la educación como el sector líder del Presupuesto General de la Nación. Desde 2014, la educación recibe más recursos que defensa, sector que, por décadas, ocupó el primer puesto en el Presupuesto.

Todos estos logros son hoy posibles gracias al arduo trabajo de los equipos del sector Hacienda, a los cuales agradezco la dedicación y esfuerzo que cada uno destinó al cumplimiento de nuestros ambiciosos objetivos. Hoy, el sector cuenta con 19 entidades adscritas y vinculadas, las cuales desde sus áreas específicas han contribuido significativamente para que podamos sentirnos orgullosos de que afrontamos grandes retos y obtuvimos grandes resultados.

**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

# Contenido

## Capítulo 1

### Estabilidad Macroeconómica

1.1	Contexto macroeconómico internacional	15
1.2	Sostenibilidad fiscal	17
1.3	Calificación de la deuda soberana	33
1.4	Emisión de bonos y Títulos de Deuda Pública (TES)	37
1.5	Colombia Repunta	43
1.6	Inversión extranjera en portafolio	45
1.7	Costos de financiamiento a tasas bajas	47

## Capítulo 2

### Recaudo Efectivo

2.1	Efecto de las reformas tributarias de 2012 y 2016	57
2.2	Recaudo en juegos de suerte y azar	61
2.3	Parafiscalidad y la protección de los trabajadores	63

## Capítulo 3

### Apoyo al Plan de Desarrollo

3.1	Contribuciones a la construcción de paz	71
3.2	Vivienda FRECH NO VIS	79
3.3	Plan de Impulso a la Productividad y Empleo (PIPE)	81
3.4	Política de Atención y Reparación a Víctimas	85
3.5	Créditos con tasa compensada para la educación superior	89
3.6	Presupuesto General de la Nación 2018	91

## Capítulo 4

### Impulso al Desarrollo Regional

4.1	Financiación de proyectos regionales	95
4.2	Reforma estructural del Sistema General de Participaciones (SGP)	108
4.3	Regulación monopolio rentístico de licores	112
4.4	Transporte masivo	113
4.5	Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP)	117

4.6	Fondos para el Pacífico	122
4.7	Gestión de pasivos pensionales territoriales	123
4.8	Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL	131
4.9	Política Cafetera 2010 – 2018	133

## Capítulo 5

### Mejor Regulación

5.1	Política de propiedad de empresas estatales	139
5.2	Regulación de conglomerados financieros	142
5.3	Inclusión financiera	144
5.4	Desarrollo del mercado de capitales	146
5.5	Convergencia a estándares internacionales	147
5.6	Proceso de acceso a la OCDE	150
5.7	Alianza del Pacífico	159
5.8	Regulación Sistema General de la Seguridad Social Integral	162

## Capítulo 6

### Banca de Desarrollo

6.1	Proyectos de alto impacto para el desarrollo regional	173
6.2	Proyectos 4G	180
6.3	Adaptación al cambio climático y mitigación del riesgo	183
6.4	Enajenación ISAGEN	186

## Capítulo 7

### Transparencia

7.1	Portal de Transparencia Económica	191
7.2	Nueva clasificación presupuestal	193
7.3	Cuenta Única Nacional	196
7.4	Cuentas maestras para municipios	201
7.5	Control de lavado de activos	206
7.6	Solución al problema de las drogas ilícitas	210
7.7	Control contrabando	213

## Capítulo 8

	Apoyo a la Labor Legislativa	217
--	------------------------------	-----

## Índice de Gráficas

Gráfica 1	Crecimiento económico mundial	16
Gráfica 2	Estrategia fiscal Austeridad Inteligente 2013-2018	19
Gráfica 3	Balance total y estructural del GNC	21
Gráfica 4	Balance fiscal del SPNF 2010 - 2017	23
Gráfica 5	Deuda del GNC	24
Gráfica 6	Deuda externa neta del GNC	25
Gráfica 7	Deuda del SPNF 2010 - 2017	26
Gráfica 8	Balance fiscal SPNF 2017 - 2019	30
Gráfica 9	Curva TES UVR	38
Gráfica 10	Distribución en la adjudicación - TES	39
Gráfica 11	Estructura bono catastrófico	41
Gráfica 12	Inversión extranjera de portafolio en TES	45
Gráfica 13	Evolución y proyección de la cuenta de capitales y financiera	46
Gráfica 14	Colocaciones TES	48
Gráfica 15	Diferencia entre tasas de subasta vs. tasas de mercado	48
Gráfica 16	Curva de referencia 2008 - 2018	49
Gráfica 17	Tasas de intervención de la Reserva Federal	52
Gráfica 18	Títulos del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años	53
Gráfica 19	Tasas de colocación en dólares a 10 y 30 años	54
Gráfica 20	Calificación crediticia - G-spread	55
Gráfica 21	Recaudo bruto como porcentaje del PIB 2010 - 2018	60
Gráfica 22	Recaudo bruto y carga tributaria	60
Gráfica 23	Gestión DIAN 2010 - 2017	61
Gráfica 24	Recaudo de derechos de explotación de juegos de suerte y azar del ámbito nacional	62
Gráfica 25	Evolución valor de las mesadas	68
Gráfica 26	Recursos focalizados en subregiones PDET	75
Gráfica 27	Empresas creadas en territorios ZOMAC	77
Gráfica 28	Primera convocatoria obras por impuestos	78
Gráfica 29	Resumen programa FRECH III - 2013-2014	80
Gráfica 30	Distribución inicial FRECH No VIS - 2016	80
Gráfica 31	Presupuesto para la Política de Víctimas 2010-2018	86
Gráfica 32	Gasto total de la Política de Víctimas 2012-2018	87
Gráfica 33	Evolución saldo Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE	98
Gráfica 34	Presupuesto por fuente de recursos de inversión del SGR 2012-2018	100

Gráfica 35	Aprobación de proyectos SGR con apoyo del MHCP 2017-2018	104
Gráfica 36	Balance OCAD Paz	106
Gráfica 37	Ingresos por fuente 2014 – 2017	124
Gráfica 38	Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados	125
Gráfica 39	Histórico retiros autorizados FONPET	127
Gráfica 40	Resultados generales Sector Central	129
Gráfica 41	Módulos Sistema Único de Información de Pasivos Pensiones Territoriales (SUPPT)	131
Gráfica 42	Evolución de la producción de café en Colombia 2009-2018	137
Gráfica 43	Evolución del valor de la cosecha cafetera en Colombia 2009-2018	137
Gráfica 44	Número de rentas vitalicias 1996-2017	166
Gráfica 45	Recursos PGN para el SGSSS	167
Gráfica 46	Fuentes de financiación proyectos Pacífico 3 y Cartagena-Barranquilla	181
Gráfica 47	Patrimonio Técnico de la FDN: efecto multiplicador	188
Gráfica 48	Esquema Funcionamiento Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN)	197
Gráfica 49	Número total de Reportes de Operación Sospechosa (ROS) enviados a la UIAF	207

## Índice de Tablas

Tabla 1	Balance Fiscal del GNC 2017-2018	28
Tabla 2	Balance Fiscal del GNC 2018-2019	29
Tabla 3	Calificación de la República de Colombia	37
Tabla 4	Títulos de Tesorería TES Clase B en UVR	38
Tabla 5	Característica del bono catastrófico	42
Tabla 6	Impactos macroeconómicos Colombia Repunta	44
Tabla 7	Operación de manejo de deuda 2012	50
Tabla 8	Número de declarantes e impuesto a cargo en el impuesto sobre la renta de personas naturales años gravables 2010-2016	58
Tabla 9	Tasa de evasión anual	64
Tabla 10	Obligados y cotizantes al Subsistema de Salud	65
Tabla 11	Tasa de evasión en dependientes	66
Tabla 12	Tasa de evasión en independientes	66
Tabla 13	Oportunidad en la atención de trámites pensionales	67
Tabla 14	Recepción de la función pensional	67
Tabla 15	Tipos de prestación	68
Tabla 16	Costos por punto del acuerdo	72
Tabla 17	Recursos ejecutados para el cumplimiento al Acuerdo de Paz 2017	73
Tabla 18	Costo indicativo Total Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	74
Tabla 19	Recursos focalizados en subregiones PDET	75
Tabla 20	Fuentes de financiamiento del posconflicto	76
Tabla 21	Presupuesto Política de Víctimas 2012-2018 por medidas y componentes Ley 1448	88
Tabla 22	Presupuesto Política de Víctimas 2012-2018 por derechos	89
Tabla 23	Ejecución presupuestal del SGR bienio 2017-2018	101
Tabla 24	Proyectos aprobados donde MHCP ha liderado o acompañado 2017-2018	103
Tabla 25	Presupuesto del OCAD Paz (2017-2018)	106
Tabla 26	Variación del recaudo impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y la participación del monopolio de licores destilados	113
Tabla 27	Proyectos de Asociación Público Privada (APP)	121
Tabla 28	Proyectos en ejecución o licitación abierta	123
Tabla 29	Capitalizaciones del sector	169
Tabla 30	Participación de FDN en Programa 4G	183
Tabla 31	Ejecución recursos Fondo Adaptación por sectores y macroproyectos	184

Tabla 32	Proyectos y productos del Fondo Adaptación por sector	185
Tabla 33	Saldos administrados en CUN 2014-2017	200
Tabla 34	Posibles operaciones de LA/FT según delito	208
Tabla 35	Total graduados en módulos virtuales de prevención de LA/FT y riesgo corrupción	209
Tabla 36	Recursos PGN para PNIS y erradicación	213
Tabla 37	Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP	220

## Abreviaturas y siglas más usadas en el documento

Abreviatura/ Sigla	Significado
4G	Concesiones de Cuarta Generación
ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
ALA/CFT	Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APNR	Activos Ponderados por Nivel de Riesgo
APP	Asociaciones Público Privadas
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BEPS	Erosión de la base imponible nacional y el traslado de beneficios
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCP	Catálogo de Clasificación Presupuestal
CETIL	Certificación Electrónica de Tiempos Laborados
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Superior de Política Económica y Social
CUN	Cuenta Única Nacional
DGAF	Dirección General de Apoyo Fiscal
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGPE	Dirección General de Participaciones Estatales
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional
DGRESS	Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCEE	Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales
FCR	Fondo de Compensación Regional
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

Abreviatura/ Sigla	Significado
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FinTech	Subcomisión de Tecnología Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Federación Nacional de Cafeteros
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FONDES	Fondo Nacional Para el Desarrollo de la Infraestructura
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FRECH	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GNC	Gobierno Nacional Central
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPS	Instituto Prestador de Salud
ISS	Instituto de Seguros Sociales
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LA/FT	Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PA	Patrimonio Adicional
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PASIVOCOL	Programa de Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales
PBA	Patrimonio Básico Adicional
PBO	Patrimonio Básico Ordinario
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PIPE	Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo

Abreviatura/ Sigla	Significado
PLMB	Primera Línea del Metro de Bogotá
PPSS	Pasivo Prestacional Sector Salud
REGIOTRAM	Tren Regional de Occidente de la Sabana
S&P	Standard & Poor's
SCUN	Sistema de Cuenta Única Nacional
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFEN	Subdirección de Financiamiento Externo de la Nación
SFIN	Subdirección de Financiamiento Interno de la Nación
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SPNF	Sector Público No Financiero
SUPPT	Sistema Único de Información de Pasivos Pensionales Territoriales
TES	Títulos de Tesorería
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
USD	Dólares americanos
UVR	Unidad de Valor Real
VIS	Vivienda de Interés Social
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado



*El Presidente, Juan Manuel Santos y el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas, durante el lanzamiento de Colombia Repunta, iniciativa que se construyó sobre tres componentes: construir un mejor entorno económico, nuevos estímulos para el sector privado y más inversión para impulsar el crecimiento. Auditorio Casas de Santa Bárbara. Febrero 14 de 2017, Bogotá.*

## Estabilidad Macroeconómica

### 1.1 Contexto macroeconómico internacional

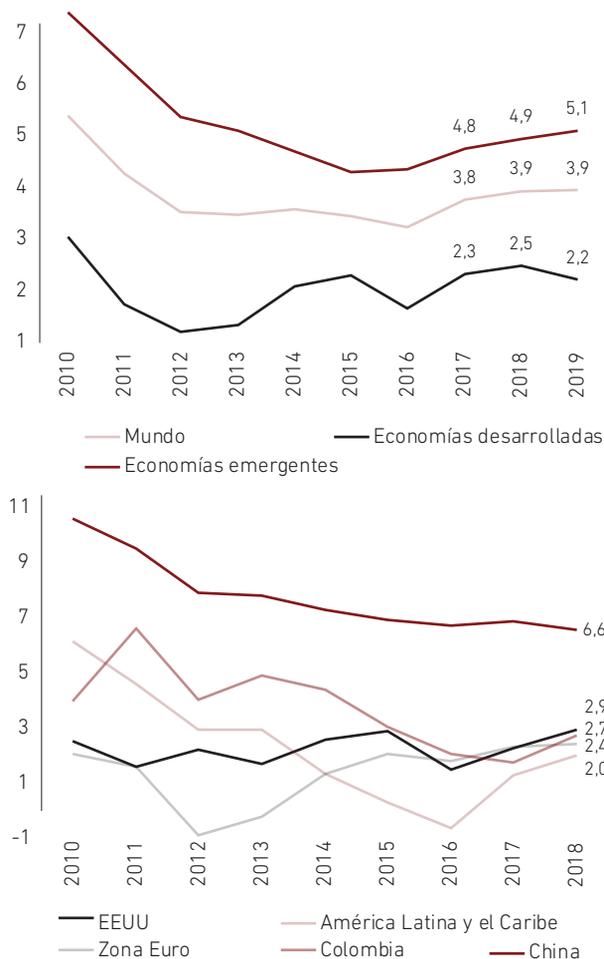
Entre 2010 y 2016 el crecimiento económico mundial presentó una desaceleración pasando de 5,4% en 2010 a 3,2% en 2016, debido a un estancamiento del comercio internacional explicado por: i) la menor demanda de los países desarrollados, quienes lentamente se recuperaban de la crisis financiera sufrida en 2008, y ii) el bajo crecimiento de las economías emergentes.

En particular, durante este periodo, la actividad económica en América Latina decreció paulatinamente como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, perdiendo en promedio 1,1pp del PIB cada año, de modo que en 2016 se registró un crecimiento económico negativo en la región (-0,6%).

El 2017 fue un año de recuperación para la economía mundial. A nivel global, el crecimiento fue de 3,8% en 2017, 0,5pp por encima de la cifra registrada en 2016 y la más alta desde el 2011, de acuerdo con el FMI. Esta recuperación fue consecuente con el aumento del comercio internacional, que estuvo asociado a un aumento de la inversión a nivel global. En particular, el FMI estima que la inversión creció a un ritmo de 4,9% durante el año, impulsada por las economías emergentes y exportadoras de materias primas, principalmente. Con esto en mente, para el 2018 las proyecciones apuntan a una consolidación de la recuperación de la economía, por cuenta de la continuidad de la inversión y del crecimiento de la demanda y los precios de las materias primas, que afianzarían el dinamismo del comercio internacional.

La recuperación experimentada durante el 2017 fue consecuente con la aceleración de las economías desarrolladas y emergentes en 0,7pp y 0,4pp, respectivamente. Adicionalmente, la recuperación de EEUU, cuyo crecimiento pasó de 1,5% en 2016 a 2,3% en 2017; y de América Latina, que, contrario a la contracción real que presentó en 2016 (-0,6%), se expandió a un ritmo de 1,3% en 2017, también habrían contribuido a este crecimiento (Gráfica 1).

**Gráfica 1** Crecimiento económico mundial  
(Variación anual, %)



Se prevé que el crecimiento económico mundial aumente ligeramente a 3,9% en el mediano plazo, respaldado por el repunte de las economías avanzadas y la recuperación económica de los países emergentes exportadores de las materias primas.

\*Pronóstico Fondo Monetario Internacional.  
Fuente: FMI – WEO abril 2018. Cálculos MHCP – DGPM

Para 2018, se prevé una aceleración de las economías desarrolladas de 0,2pp y una de 0,1pp para las emergentes, de modo que la dinámica de recuperación se acentuaría durante este año. El sustento de estas estimaciones se encuentra en el aumento de los precios de las materias primas, principalmente del petróleo y el gas natural, por cuenta de la mayor demanda. Además, se espera un efecto significativo de la reforma tributaria estadounidense aprobada a finales de 2017 sobre la inversión de las firmas, así como un aporte de las economías emergentes al comercio internacional, debido al crecimiento de las exportaciones y las importaciones de esos países, resultado de la mejora en las condiciones de sus productos en el mercado internacional.

## 1.2 Sostenibilidad fiscal

Mediante el Acto Legislativo 3 de 2011, se elevó a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal; asimismo, con la Ley 1473 de 2011 i) se creó la Regla Fiscal, en la cual se estableció que el déficit estructural debe seguir una tendencia decreciente, la cual no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. Adicionalmente, bajo esta misma reglamentación se creó el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En este orden de ideas se dio rango de Ley al Marco de Gasto de Mediano Plazo, documento que contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del PGN para los cuatro años siguientes.

### 1.2.1 Regla Fiscal

#### 1.2.1.1 Importancia de la Regla Fiscal

De acuerdo con la Ley 1473 de 2011, Colombia adoptó una Regla Fiscal atada al balance estructural del GNC, indicador que descuenta de los ingresos las rentas originadas por las variaciones del ciclo económico y las fluctuaciones del precio del crudo colombiano. Así, en aras de alcanzar una meta puntual de déficit estructural de 1% del PIB en 2022, la política fiscal es consistente con las restricciones estructurales de la economía.

El balance estructural corresponde a la diferencia entre ingresos estructurales y gastos estructurales. Como se mencionó, el ingreso estructural se calcula descontando el efecto del ciclo económico sobre el ingreso no minero y el impacto de las fluctuaciones de precios sobre el ingreso petrolero.

- a) Ingreso no minero: se define como los ingresos del GNC distintos a la actividad petrolera. El componente estructural de este tipo de ingresos se define como el recaudo tributario esperado si el crecimiento observado de la economía igualara al potencial, sumados a los ingresos no tributarios, fondos especiales y recursos de capital. Su cálculo se efectúa empleando las elasticidades de cada impuesto al PIB y la brecha de producto. El PIB potencial se obtiene siguiendo el método de función de producción y aplicando la metodología seleccionada a las trayectorias construidas por los expertos del Grupo Técnico respectivo. El componente cíclico del ingreso no minero se calcula entonces como la diferencia entre el ingreso tributario observado y el ingreso tributario estructural.
- b) Ingreso energético: es la suma de los impuestos de renta y CREE pagados por el sector energético y los dividendos pagados por Ecopetrol a la Nación. El ingreso estructural energético corresponde al nivel que se observaría si la canasta de crudo colombiano se cotizara a su precio de largo plazo, calculado sobre la base de las proyecciones de precios del Grupo Técnico Energético. El componente cíclico del ingreso energético es entonces igual a la diferencia entre el ingreso energético observado y el ingreso energético estructural.

Así, la conducción de la política fiscal bajo el marco de la Regla Fiscal es una garantía de sostenibilidad. La senda elegida por el legislador en 2011 para la reducción de la senda estructural y la metodología utilizada por el Comité Consultivo para permitir desviaciones temporales de dicho déficit, han probado su consistencia con la generación de superávit primario en el mediano plazo, no solo para estabilizar la deuda, sino para reducirla en cerca de 10 puntos porcentuales en la próxima década.

#### *1.2.1.2 Balance 2012 - 2018*

Pese a no ser un país petrolero (la participación del petróleo en el PIB llegó a un máximo de 4,6% en 2013), la caída de los precios del petróleo tuvo efectos importantes sobre el

ingreso nacional, a través de la pérdida de ingresos fiscales y, en el frente externo, la reducción de las exportaciones y la inversión extranjera directa en el sector minero-energético. Entre 2013 y 2016, los ingresos petroleros del GNC cayeron 96%. La Nación perdió en cuestión de tres años el 20% de sus ingresos totales. Al comparar la caída entre 2013 y 2018, la pérdida de ingresos provenientes de la actividad petrolero corresponde a 2,7% del PIB que, sumados al efecto del mayor pago de intereses debido a la mayor tasa de cambio, inflación y tasas de interés, el tamaño del choque asciende a 3,3% del PIB. La estrategia de política para enfrentar estos choques y promover la recuperación, se ha resumido bajo el nombre de Austeridad Inteligente (Gráfica 2).

Bajo los principios de contraciclicidad y sostenibilidad, dicha política, utilizó los tres instrumentos de la política fiscal: disminución del gasto público sin afectar el gasto social ni la inversión estratégica de la Nación, aumento y diversificación de los ingresos no petroleros cuidando el crecimiento económico y la generación de empleo, e incremento controlado del déficit fiscal bajo los estrictos lineamientos de la Regla Fiscal.

**Gráfica 2** Estrategia fiscal Austeridad Inteligente 2013-2018 (% del PIB)



Bajo los principios de contraciclicidad y sostenibilidad, la política de Austeridad Inteligente, utilizó los tres instrumentos de la política fiscal: disminución del gasto público sin afectar el gasto social ni la inversión estratégica de la Nación, aumento y diversificación de los ingresos no petroleros cuidando el crecimiento económico y la generación de empleo, e incremento controlado del déficit fiscal bajo los estrictos lineamientos de la Regla Fiscal.

Fuente: MHCP - DGPM

El choque petrolero hizo necesario reducir el gasto público en su programación y a través de recortes presupuestales en todos los años, desde 2014. Las medidas de austeridad

en el gasto han sido promovidas desde el más alto Gobierno. La reinstauración de la Ley 617 en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la Directiva Presidencial No. 6 de 2014, el decreto 1068 de 2015 y la Directiva Presidencial No. 1 de 2016, sentaron las bases para obligar a todas las entidades que dependen del PGN a abstenerse de celebrar contratos de prestación de servicios, de publicidad y/o propaganda personalizada, a adquirir libros, revistas, o similares; imprimir informes, folletos o textos institucionales. Como consecuencia, el gasto de funcionamiento e inversión agregado pasa de 16,9% del PIB en 2013 a 15,3% del PIB en 2018 (una reducción de 1,6 puntos porcentuales del PIB).

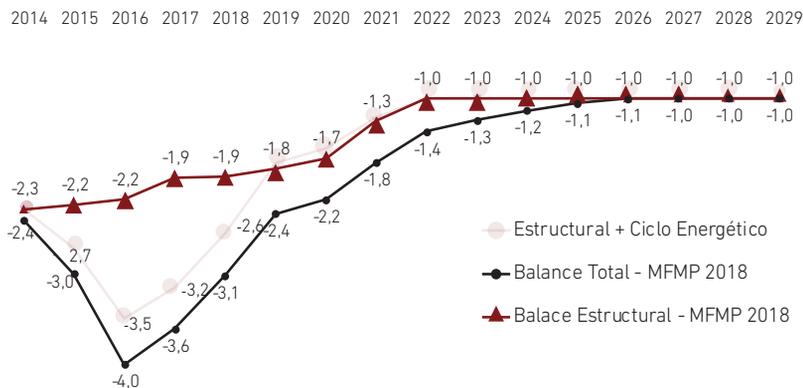
Dadas las características que ofrece la Regla Fiscal ante choques como la disminución en los precios del petróleo y el menor crecimiento de la economía, se dio una ampliación del déficit fiscal del GNC, que pasó de 2,3% a 4,0% del PIB entre 2013 y 2016, y que se proyecta que disminuya a 3,1% en 2018. En resumen, la pérdida fiscal producida por el choque petrolero, que sumó 3,3% del PIB entre 2013 y 2018; se compensó con un aumento de los ingresos no petroleros, de 0,9% del PIB; una disminución de los gastos de funcionamiento y la inversión, de 1,6% del PIB; y una ampliación del déficit fiscal, de 0,7% del PIB.

#### *a) Cumplimiento de la Regla Fiscal*

Es una realidad que Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública. Sin embargo, el contexto económico y el marco legal establecen una senda clara y responsable sobre la cual deberá situarse el balance total en los próximos años. Por esta razón, el Gobierno ha llevado a cabo su política económica en un contexto de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, consistente con la senda de déficit establecida por la Regla Fiscal (Gráfica 3).

En 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. La formulación parte del análisis del impacto de las diferentes variables sobre los resultados fiscales y luego, teniendo en cuenta las restricciones legales y económicas, reconoce los ajustes necesarios y establece la nueva estructura de la política fiscal hacia adelante.

**Gráfica 3** Balance total y estructural del GNC (% del PIB)



Proyección de déficit total, estructural y de ciclos económicos y energéticos. Se observa cómo en 2022 el déficit estructural es 1,0% del PIB, dando estricto cumplimiento con lo que establece la Ley de la Regla Fiscal.

Fuente: Comité Consultivo de la Regla Fiscal. Cálculos MHCP - DGPM

Los fundamentales macroeconómicos observados durante los últimos dos años, como los menores precios del petróleo, la depreciación nominal y el menor crecimiento económico, han tenido fuertes repercusiones sobre los ingresos y gastos de la Nación. Sin embargo, el comportamiento reciente de la economía sugiere que estos choques adversos se están disipando, lo que en términos prácticos se traducirá en mayores ingresos fiscales en el futuro, pero a su vez en un menor ciclo permitido de mantenerse estas tendencias.

Para el mediano plazo se busca seguir la estrategia de la Austeridad Inteligente, que divide la reacción del Gobierno entre las herramientas de política fiscal disponibles. De 2018 en adelante la Regla Fiscal obliga al Gobierno a reducir el déficit total hasta coincidir con el estructural en 2027 (1,0% del PIB). Sin duda, la recuperación de los precios del petróleo, en conjunto con las mejoras de eficiencia del sector, contribuirán a un mejor desempeño de los ingresos petroleros (tanto tributarios como de capital). Sin embargo, la perspectiva de mejores precios reduce el espacio cíclico. Por lo tanto, para lograr las metas de déficit, y así, conservar la credibilidad de Colombia a los ojos de los mercados, el Gobierno deberá continuar en el proceso de consolidación estructural de las cuentas fiscales de la Nación y plantear la reducción del gasto en el mediano plazo.

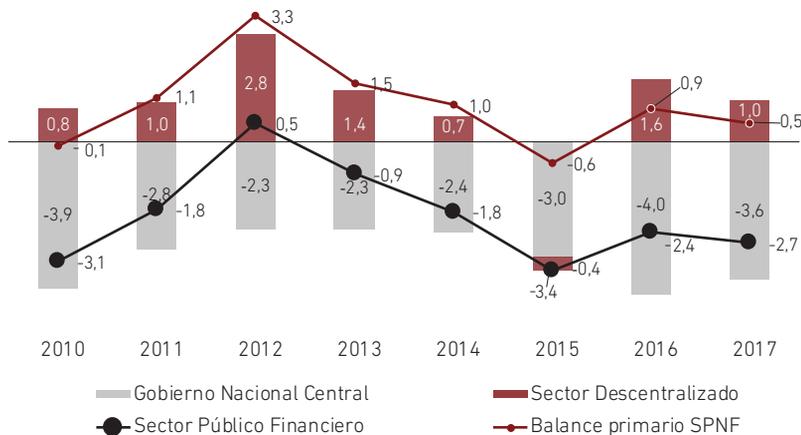
### *b) Balance del SPNF*

En el SPNF de 2010 a 2012, se observa una continua corrección en los balances de los sectores central y descentralizado. En cuanto al GNC, se observa un ajuste progresivo del déficit total asociado al buen comportamiento de la economía y particularmente un nivel alto de precios internacionales del petróleo.

A partir de 2013 y hasta 2015, es posible observar un deterioro del resultado fiscal del SPNF. En específico, asociado a mayores niveles de déficit del GNC relacionados con una menor dinámica del producto y menores precios internacionales del petróleo, así como la aceleración de la inversión en el sector regionales y locales de 2012 a 2015, en el marco del ciclo político que marca la ejecución de dichos gastos en las administraciones centrales territoriales; leve mejoramiento del balance del sector seguridad social, y comportamientos estables de las empresas del nivel nacional y local. Para 2016, a pesar de un mayor déficit del GNC, dados mejores balances de regionales y locales (primer año de gobierno) y la generación de mayor superávit en el área de pensiones en el sector de seguridad social, el SPNF mejoró su resultado fiscal en 1,0pp del PIB.

Para 2017, en específico, el SPNF presentó un déficit de 2,7% del PIB correspondiente a \$24.582 mm. El GNC presentó un balance de -3,6% del PIB equivalente a \$33.636 mm (frente a un déficit fiscal de 4,0% del PIB en 2016). El sector descentralizado, por su parte, generó un superávit de 1,0% del PIB presentando una disminución en 0,7pp del PIB, explicado principalmente por el efecto del registro único de los recursos provenientes de la enajenación de ISAGÉN SA ESP en la Cuenta Especial FONDES por 0,7% del PIB en 2016 y una desmejora del balance del sector Empresas del nivel local en 0,1pp del PIB, compensado parcialmente por un mayor superávit del sector Regionales y Locales (de 0,2pp del PIB).

**Gráfica 4** Balance fiscal del SPNF 2010-2017  
(% del PIB)



El balance del SPNF evidencia el choque en los ingresos fiscales del GNC y el comportamiento estacional del sector descentralizado. Asimismo, se observa el ajuste progresivo del balance primario.

Fuente: MHCP - DGPM

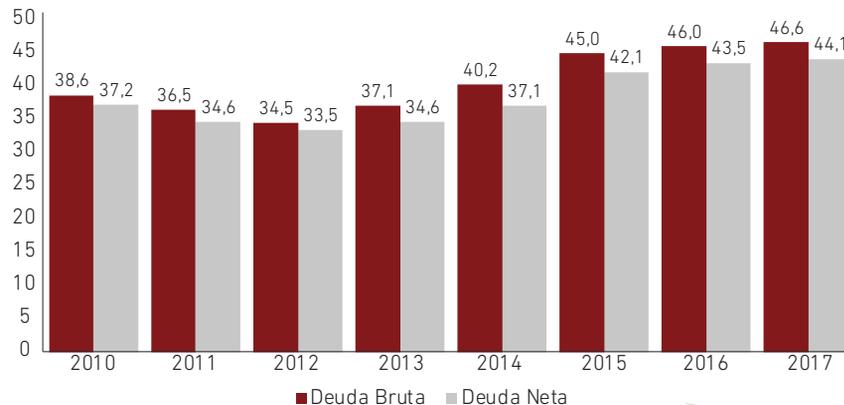
## 1.2.2 Deuda pública 2010 – 2017

### 1.2.2.1 Deuda pública del GNC

En el caso de la deuda bruta del GNC, se observa un incremento anual de 0,6 pp del PIB, alcanzando un valor de 46,6% del PIB para el cierre de 2017. De igual forma, al descontar los activos en poder de la Nación, se observa que la deuda neta del GNC se ubicó en 44,1%, reflejando la misma magnitud de crecimiento que la deuda bruta (Gráfica 5).

Al descomponer la deuda entre interna y externa se encuentra que, la deuda interna bruta aumentó en 0,8pp al pasar de 30,5% al cierre de 2016 a 31,2% del PIB al cierre de 2017, mientras que la deuda externa bruta decreció 0,2pp en dicho periodo, ubicándose en 15,4% del PIB al cierre de 2017. Debido al incremento de 0,2pp en los activos internos del GNC, la deuda interna neta se incrementó en menor medida. El incremento de los activos internos compensó la caída de 0,2pp de los activos externos, con lo cual el total de activos del GNC se mantuvo estable en 2,5% del PIB. De esta forma, el crecimiento de 0,6pp en la deuda neta total responde al aumento en la misma proporción de la deuda interna, ya que la deuda externa se mantuvo estable como proporción del PIB en 14,5%.

**Gráfica 5** Deuda del GNC  
(% del PIB)



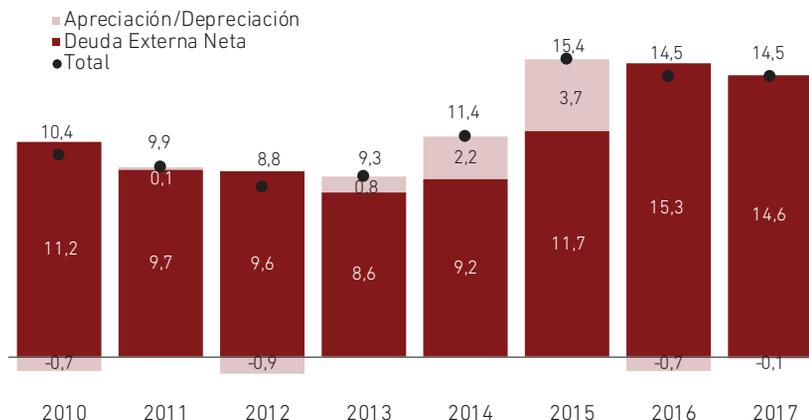
La deuda neta del GNC se ubicó en 44,1% del PIB en 2017, con un incremento de 0,6 pp frente a 2016.

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

Por su parte, la Gráfica 6 muestra que, si bien la deuda neta del GNC se mantuvo estable como porcentaje del PIB entre 2016 y 2017, la apreciación del peso colombiano influyó este resultado. Contrario al efecto negativo que tuvo la depreciación del peso sobre la deuda entre 2013 y 2015, que incrementó el total en 6,7pp del PIB, la apreciación evidenciada en el 2016 llevó a que la deuda externa neta se redujera de 15,3% a 14,5% del PIB, con una contribución de -0,7pp en total. De la misma manera, aunque en menor medida, la apreciación llevó a una reducción de 0,1pp en el nivel de deuda neta del GNC en 2017, con lo cual la deuda pasó de 14,6% del PIB a 14,5% para dicha vigencia, como se mencionó anteriormente.

Es importante tener en cuenta que, la estrategia de colocación de la Nación busca reducir el riesgo cambiario que involucra la tenencia de deuda en moneda extranjera, a partir de una estrategia de composición adecuada entre deuda interna y externa. Actualmente, el manejo de la deuda incorpora medidas que lleven a alcanzar un objetivo de 70% deuda interna y 30% deuda externa, favoreciendo además el desarrollo del mercado de capitales local. Como se presenta más adelante, la denominación de moneda de las emisiones que lleva a cabo la Tesorería están encaminadas a este logro en el mediano plazo.

**Gráfica 6** Deuda externa neta del GNC  
(% del PIB)



El incremento de la deuda externa entre 2012 y 2015 se explicó en gran parte al aumento de la tasa de cambio. En 2017, la deuda externa como % del PIB se ubicó en 14,5%, mostrando una disminución de 0,7pp frente a 2016.

Fuente: MHCP - DGPM

### 1.2.2.2 Deuda pública del SPNF

Para el periodo 2010-2012 la deuda bruta del SPNF presentó una disminución de 5,8pp del PIB. Este decrecimiento obedece en su mayor parte a una disminución de 4,2pp del PIB en la deuda del GNC, leves bajas en las entidades territoriales, seguridad social y 1,0pp en el sector Resto del SPNF (agrupa empresas y entidades descentralizadas del SPNF). Paralelamente, se presentaron dos efectos contrapuestos. (1) Menores deudas de entidades del SPNF en poder de las mismas y (2) una acumulación de activos neta de 0,6pp del PIB, aumentando 0,7pp del PIB los activos internos y disminuyendo 0,1pp del PIB los externos, en línea con una mayor composición de la deuda bruta en pesos. Lo anterior redundó en una disminución equivalente a 3,8pp del PIB de 2010 a 2012, en el marco del ajuste del resultado fiscal del SPNF.

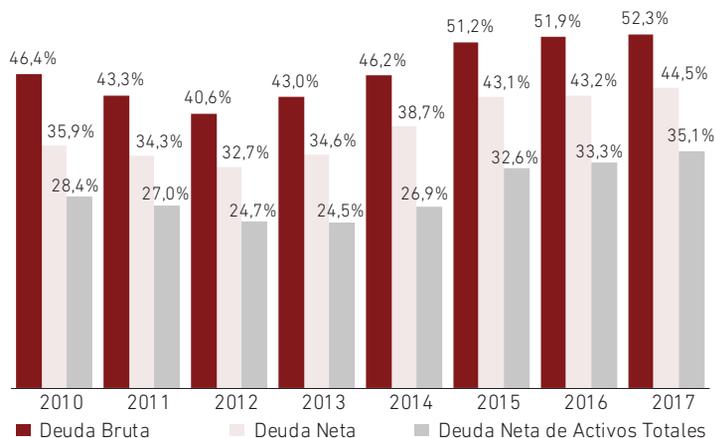
El SPNF de 2013 a 2017, de otra parte, ha presentado incrementos sucesivos. La deuda bruta del sector aumentó en 9,3pp del PIB, principalmente producto de un aumento de la deuda bruta del GNC de 9,5% del PIB (consistente con el desmejoramiento del balance dado fundamentalmente por el choque externo consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo), y comportamientos ligeramente decrecientes como proporción del PIB en el resto de sectores. Frente a esto, es importante indicar que se presentó una recomposición de la deuda de este sector, en el cual, debido principalmente a la depreciación presentada del tipo de cambio (2014/2013 y 2015/2014

24,2% y 31,6%, respectivamente<sup>1)</sup>, la deuda externa representó un mayor porcentaje del PIB y por tanto en el total de la deuda del sector.

En detalle, para el 2017, la deuda bruta del SPNF se ubicó en 52,3%, aumentando en 0,4pp del PIB, en relación con 2016, vigencia para la cual se encontraba en 51,9% del PIB. Este incremento es resultado de efectos contrapuestos. Por un lado, el aumento de la deuda bruta del GNC en 0,6pp del PIB (incremento de 0,8pp del PIB en deuda interna y disminución de 0,2pp del PIB en deuda externa) y un decrecimiento de 0,2pp del PIB de la deuda de las entidades incluidas en el sector Resto del SPNF.

Finalmente, la deuda neta del SPNF aumentó 1,3pp del PIB como resultados de dos factores: i). El mencionado crecimiento de la deuda bruta en 0,4pp del PIB y ii). Un decrecimiento de las deudas públicas en poder de entidades públicas del SPNF de 0,9% del PIB, explicada principalmente por las inversiones de la Tesorería con los Fondos Administrados por encargo fiduciario. Por último, en cuanto a la deuda neta de activos financieros, se registró un aumento de 1,8pp del PIB producto del saldo acumulado de deuda neta y la disminución de los activos internos del SPNF en 0,2pp del PIB y de activos externos en 0,3pp del PIB.

**Gráfica 7** Deuda del SPNF 2010-2017  
(% del PIB)



A partir de 2014 se han incrementado los niveles de deuda del SPNF, como resultado principalmente del choque en los ingresos fiscales del GNC y su posterior efecto en los mayores niveles de deuda bruta.

Fuente: MHCP - DGPM

<sup>1</sup> Depreciación fin de periodo.

### 1.2.3 Perspectivas

#### 1.2.3.1 *Perspectivas GNC 2018 - 2019*

La estrategia fiscal, que se enmarca en el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal, del GNC es consistente con los supuestos macroeconómicos y petroleros proyectados, que reflejan la visión actual sobre la situación de la economía nacional y las expectativas del mercado petrolero. Así, para 2018 el déficit total del GNC llegará a 3,1% del PIB, lo que representa un ajuste de 0,5 puntos porcentuales del PIB respecto al año anterior (3,6% del PIB).

De esta forma, el déficit total proyectado para la vigencia 2018 es de \$30.354 mm (3,1% del PIB), consistente con lo determinado por la Regla Fiscal, cumpliendo con un balance estructural de 1,9% del PIB. El balance cíclico permitido es de -\$11.050 mm (1,1% del PIB), que muestra una reducción frente al espacio cíclico permitido en 2017, de 0,6 pp del PIB. El balance total del Gobierno nacional, para 2018 resulta de la diferencia entre ingresos por \$150.241 mm (15,1% del PIB) y gastos por \$180.595 mm (18,1% del PIB) (Tabla 1).

Adicionalmente, el Comité Consultivo de Regla Fiscal en su reunión de abril de 2018, autorizó un déficit total de 2,4% del PIB al Gobierno nacional para la vigencia 2019, resultante de un déficit estructural de 1,8% del PIB y un espacio cíclico de 0,5% del PIB. Este espacio cíclico obedece a que el ritmo del crecimiento económico es menor a su nivel potencial: se estima una diferencia porcentual de 3,7% para el 2019 entre el PIB potencial y el PIB a observar, lo que produce un ingreso tributario no petrolero inferior al que se observaría de estar en el nivel del PIB potencial. Dado el uso de la fórmula paramétrica por parte del CCRF, el ciclo económico permitirá un espacio adicional en el déficit del GNC equivalente a 0,6% del PIB.

**Tabla 1** Balance Fiscal del GNC 2017-2018

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2017	2018*	2017	2018*	2018*-2017
Ingresos totales	144.062	150.241	15,6	15,1	4,3
Tributarios	126.958	135.710	13,8	13,6	6,9
No tributarios	5.451	745	0,6	0,1	-86,3
Fondos especiales	1.532	2.097	0,2	0,2	36,9
Recursos de capital	10.122	11.689	1,1	1,2	15,5
Gastos totales	174.519	180.595	18,9	18,1	3,5
Intereses	26.617	28.550	2,9	2,9	7,3
Funcionamiento**	129.932	135.419	14,1	13,6	4,2
Inversión**	17.970	16.626	1,9	1,7	-7,5
Pagos anticipados 2018	3.179	0	0,3	0	
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-33.636</b>	<b>-30.354</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,1</b>	-
<b>BALANCE ESTRUCTURAL</b>	<b>-17.956</b>	<b>-19.304</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	-
<b>BALANCE CÍCLICO</b>	<b>-15.680</b>	<b>-11.050</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,1</b>	-

En 2017, el balance del GNC se ubicó en 3,6% del PIB. Para 2018 se proyecta un menor déficit, explicado principalmente por una disminución en los gastos de funcionamiento e inversión.

\*Cifras proyectadas

\*\*Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos, deuda flotante y préstamo neto

Fuente: MHCP - DGPM

La proyección de precio Brent para 2018 es de USD 67/barril (2 USD por encima del precio de largo plazo fijado por el Comité en abril 2018). Esto deriva en que, para 2019, el espacio cíclico energético será positivo (en cerca de 0,1% del PIB). Debe destacarse que los ingresos energéticos percibidos en una vigencia dependen de las utilidades observadas por el sector de hidrocarburos en la vigencia anterior.

Para 2019, se está programando un gasto consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal de \$190.673 mm (18,0% del PIB), dados los ingresos con los que cuenta el Gobierno nacional, por \$165.738 mm (15,6% del PIB). El déficit total ascendería a \$24.935 mm, que corresponden a 2,4% del PIB. Descontando del balance total el balance cíclico descrito (0,5% del PIB), se obtiene un déficit estructural de 1,8% del PIB, cifra que, siendo inferior al 1,9% de 2018, satisface la condición de la Regla Fiscal de producir disminuciones anuales en el déficit estructural (Tabla 2).

**Tabla 2** Balance Fiscal del GNC 2018–2019

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2018*	2019*	2018*	2019*
Ingresos totales	150.241	165.738	15,1	15,6
Tributarios	135.710	143.465	13,6	13,5
No tributarios	745	1.309	0,1	0,1
Fondos especiales	2.097	2.051	0,2	0,2
Recursos de capital	11.689	18.912	1,2	1,8
Gastos totales	180.595	190.673	18,1	18,0
Intereses	28.550	30.138	2,9	2,8
Funcionamiento + Inversión	152.045	160.535	15,3	15,2
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-30.354</b>	<b>-24.935</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,4</b>
<b>BALANCE ESTRUCTURAL</b>	<b>-30.354</b>	<b>-19.543</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,8</b>
<b>BALANCE CÍCLICO</b>	<b>-19.304</b>	<b>-5.392</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,5</b>

En 2019, el balance del GNC proyectado es de 2,4% del PIB. El menor déficit proyectado obedece a un incremento en los recursos de capital, principalmente aquellos provenientes de Ecopetrol.

\*Cifras Proyectadas  
Fuente: MHCP - DGPM

### 1.2.3.2 Perspectivas SPNF 2018 - 2019

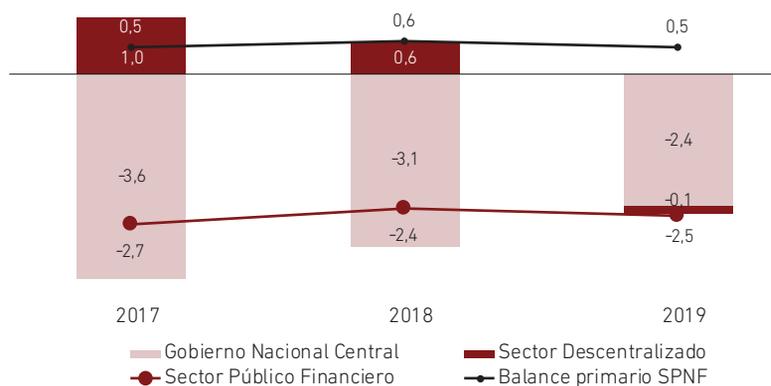
Para el 2018 se estima que el SPNF presente una mejora de 0,2pp del PIB, producto de un menor déficit del GNC en 0,5pp del PIB, consistente con la meta de la Regla Fiscal, y un menor superávit del sector descentralizado de 0,4pp del PIB, generando un déficit de 2,4% del PIB.

Particularmente en el sector descentralizado, el sector de Seguridad social presenta un comportamiento estable. En cuanto al sector de empresas del nivel nacional, se estima que el FEPC presentará un balance deficitario de 0,4% del PIB, dadas las proyecciones de un mayor Precio de Paridad Internacional (PPP) en relación con el Ingreso al Productor (IP), lo que daría lugar a un diferencial de compensación a los refinadores de combustibles. Se estima que, las empresas del nivel local presentarán un comportamiento estable frente a 2017. En relación con el sector de Regionales y locales, se proyecta un aumento en la ejecución de los gastos de inversión considerando que la presente

vigencia fiscal corresponde al tercer año de las administraciones locales actuales, el cual se vería parcialmente compensado por un superávit del SGR de 0,2% del PIB. Finalmente, se estima un balance primario del SPNF para 2018 correspondiente a 0,6 del PIB, consistente con un nivel de intereses de 3,1% del PIB, constante en términos del PIB con lo ejecutado en 2017.

Respecto al balance del SPNF para el 2019, se estima que, el resultado sea deficitario en 2,5% del PIB, deteriorándose en 0,1pp del PIB. Referente a GNC, se proyecta una reducción del déficit en 0,7 pp del PIB en cuanto al cierre estimado para 2018, lo que ubica su balance total en -2,4% del PIB, consistente con la meta exigida por la Regla Fiscal, en cuanto al balance estructural de ese nivel de gobierno. El sector descentralizado, por su parte, presenta un deterioro de 0,7pp del PIB, dado los siguientes cuatro factores: (1) el menor superávit en 0,3pp del PIB del sector Seguridad social como resultado de mayores presiones de gasto en el área de salud, (2) el mejoramiento del balance de las Empresas del nivel nacional en 0,1pp del PIB conforme una reducción esperada del déficit del FEPC en 0,1pp del PIB principalmente, (3) un comportamiento estable del sector Empresas del nivel local como proporción del PIB en -0,1% y (4) el deterioro del resultado del sector Regionales y locales en 0,5pp del PIB, considerando que el 2019 corresponde al último año de Gobierno de las administraciones locales actuales. Con base en el anterior resultado y un nivel de pago de intereses estimado de 3,0% del PIB, se proyecta un balance primario para el 2019 de 0,5% del PIB.

**Gráfica 8** Balance fiscal SPNF 2017-2019  
(% del PIB)



El SPNF presenta un ajuste progresivo mediante mejoras del balance del GNC en cumplimiento de la Regla Fiscal, mientras que el sector descentralizado se deteriora parcialmente como producto del ciclo político-administrativo de las administraciones locales que en 2018 y 2019 tendrán los últimos dos años de administración.

Fuente: MHCP - DGPM

#### 1.2.4 Sector monetario

Entre 2010 y 2018, es posible identificar dos períodos diferentes para el comportamiento de la inflación. En el primero, que va de 2010 a 2014, la inflación se mantuvo estable y por debajo del límite superior del rango meta (4%); posterior a esto, la volatilidad de la inflación incrementó debido al choque en los precios de petróleo, con lo cual la acción del Banco de la República se hizo oportuna para preservar el poder adquisitivo de los colombianos.

El comportamiento de la inflación durante el periodo 2010-2014 fue consecuencia de la política de inflación objetivo y una moneda apreciada. Sin embargo, a partir del 2015 se presentó una mayor volatilidad por cuenta del fuerte fenómeno de El Niño que experimentó el país entre el segundo trimestre de 2015 y el tercer trimestre de 2016, que generó presiones alcistas en el precio de alimentos perecederos, debido a la reducción de la oferta, y adicionalmente, el paro camionero registrado a mediados de 2016 acrecentó estas presiones inflacionarias. Sumado a esto, la depreciación sostenida del peso colombiano, consecuencia de los bajos precios del petróleo, generó un alza en el precio de los bienes transables.

A pesar de estos choques, entre enero de 2014 y mayo de 2018 la inflación se ubicó en un nivel promedio de 4,78%, tan solo 0,8pps por encima del límite superior del rango meta. Esto fue consecuencia de las medidas de política monetaria adoptadas por el Banco de la República, expresadas en el aumento de la tasa de interés de intervención, que alcanzó un nivel de 7,75% en noviembre de 2016.

Aun cuando en 2017 la inflación cerró en 4,09%, 166pbs por debajo del dato registrado en 2016 (5,75%), este fue el tercer año consecutivo en el cual la variable se ubicó por encima del rango meta del Banco de la República. Cabe destacar que, la fuerte corrección de la inflación total se explica principalmente por las reducciones en la inflación de alimentos y bienes transables (5,3pps y 1,5pps, respectivamente). El primer componente explicó la mayor parte de la reducción de la inflación en 2017; debido a la normalización de la oferta de alimentos perecederos, como consecuencia de la recuperación de los cultivos agrícolas y la ausencia de paro camionero en 2017. Por otro lado, pese a las presiones inflacionarias sobre los bienes transables, producto de la implementación

de la reforma tributaria, este componente también contribuyó significativamente en la reducción de la inflación total, gracias a la leve apreciación del peso colombiano.

Ahora bien, contrario al comportamiento de la inflación total, los precios de los componentes de regulados y bienes no transables presentaron un comportamiento alcista en 2017. Respecto a los regulados, las presiones inflacionarias fueron producto del aumento en los precios de los combustibles, principalmente por el incremento de los precios del petróleo. Mientras el incremento de la inflación no transable fue consecuencia del efecto indexación y la implementación de la reforma tributaria.

Para 2018, la inflación total se ha ubicado consistentemente dentro del rango meta, para cerrar en 3,16% en el mes de mayo. Este comportamiento ha obedecido a la apreciación del peso, que ha disminuido la inflación de los bienes transables, y al menor efecto indexación sobre el componente no transable. Este último componente sigue registrando una inflación por encima del 4%, a pesar de que su tendencia ha sido a la baja; pues en mayo registró una variación de precios de 4,57%, la menor desde enero de 2016.

Adicional a lo anterior, debe destacarse que las expectativas de inflación se ubicaron dentro del rango meta en 2017, en línea con las medidas de política monetaria y la desaparición de los choques alcistas transitorios, relacionados con los fenómenos climáticos y la depreciación del peso. Tales expectativas continúan dentro del rango en 2018, pues en junio los analistas encuestados por el emisor pronosticaron, en promedio, una inflación de 3,36% y 3,30% en 2018 y 2019, respectivamente.

Con todo, para lo que resta de 2018, el MHCP espera que la inflación presente un moderado repunte, impulsado por un leve aumento en la inflación de alimentos y la persistencia de las presiones inflacionarias del componente de regulados. De forma que, se espera que la inflación cierre 2018 en 3,3%.

Como consecuencia de unas expectativas ancladas a la meta, el fin de los choques inflacionarios y un crecimiento observado por debajo de su potencial, el Banco de la República ha continuado con su política de reducción de tasas en 2017 y 2018. Específicamente, a junio de 2018 la tasa de interés de política se redujo en 350pbs respecto a noviembre de 2016 (50pbs en lo corrido del año), lo cual se ha traducido

en menores tasas de interés de colocación, en especial desde el segundo semestre de 2017. Adicionalmente, el ajuste en la periodicidad del cálculo de la tasa de usura, el cual se realiza mensualmente desde septiembre de 2017, ha acelerado la transmisión de la política monetaria. De esta forma, a mayo de 2018, las tasas de interés de las tarjetas de crédito se han reducido en 294pbs desde noviembre de 2016, las tasas hipotecarias en 210pbs y las tasas de interés preferenciales (comerciales) en 413pbs para el mismo periodo.

## **1.3 Calificación de la deuda soberana**

### **1.3.1 Mejora de calificación**

La coherencia en el manejo macroeconómico del país, le permitió a la economía colombiana enfrentar los choques de la crisis financiera internacional y recuperar rápidamente su senda de crecimiento sin deteriorar sus indicadores fiscales. Si bien los avances fueron importantes, para la segunda década de este siglo, era necesario implementar un plan de acción en el mediano plazo que permitiera generar empleo, reducir los niveles de pobreza, y por lo tanto mejorar las condiciones de igualdad en la población.

Por lo anterior, a lo largo de 2010 se radicaron ante el Congreso de la República tres proyectos de reforma enfocados en apoyar la competitividad del país, en impulsar la formalización empresarial y laboral, y aumentar la productividad, así como otros orientados a garantizar la sostenibilidad fiscal. Todos los proyectos fueron aprobados por el Congreso, tras cumplir el trámite legislativo de rigor. En términos de la sostenibilidad fiscal, la reforma tributaria aprobada eliminó algunas distorsiones que drenaban ingresos para el fisco, al tiempo que los Actos Legislativos de sostenibilidad fiscal (creación del SGR y la Regla Fiscal), permitían profundizar el manejo responsable de las finanzas públicas y generar ahorro para estabilizar el ciclo económico.

Teniendo en cuenta el plan del Gobierno puesto en marcha a partir del 2010, el 16 de marzo de 2011, la agencia calificadora *S&P* decidió subir la calificación de la Nación de BB+ a BBB-, con perspectiva estable, logrando así que el país se ubicara por encima del grado especulativo llegando al grado de inversión. En ese entonces, la agencia calificadora resaltó que la economía colombiana mostraba resistencia frente a los impactos externos, y que las perspectivas favorables de crecimiento a mediano plazo del país deberían contener la carga de la deuda del sector público. Meses más tarde, las demás

agencias calificadoras harían lo mismo; *Moody's* subió la calificación de Ba1 a Baa3 el 31 de mayo de 2011, mientras que, *Fitch* lo hizo el 22 de junio de 2011. A partir de este momento, Colombia entró a un nuevo escenario internacional que le ha permitido financiarse a tasas más bajas y ha logrado captar recursos de nuevos inversionistas de todo el mundo, pues al ingresar al grupo de países que cuentan con Grado de Inversión, la deuda colombiana entró a hacer parte de índices internacionales, los cuales son tenidos en cuenta por un mayor número de inversionistas, quienes para poder replicar a cabalidad dichos índices deben invertir en nuestra deuda.

En 2013, al revisar el comportamiento de la Nación y resaltando el cumplimiento de las metas fiscales desde 2011, a partir de la introducción de la regla fiscal en julio de ese año que permitió un perfil fiscal más sólido, sumado a un mercado de capitales local en crecimiento, la capacidad de la Nación para manejar choques externos, y una perspectiva de crecimiento favorable a mediano plazo, las agencias calificadoras deciden nuevamente elevar la calificación de la Nación pasando de BBB- a BBB para *S&P* y *Fitch*; *Moody's* lo haría posteriormente en 2014, mejorando la calificación de la Nación de Baa3 a Baa2 con el argumento del cumplimiento de las metas fiscales y resaltando el programa de 4G que contribuyó a que la economía continuara mostrando un crecimiento fuerte y sostenido.

### 1.3.2 Resistencia a los fuertes choques externos

A partir de 2015 el país sufrió un fuerte choque en los términos de intercambio como resultado de la caída en el precio internacional del petróleo. En el frente fiscal se concentraron los principales retos asociados a la nueva coyuntura, pues fue necesario compensar la pérdida de ingresos fiscales asociados con los hidrocarburos para continuar cumpliendo las metas estipuladas en la regla fiscal. Sin embargo, la economía colombiana contó con múltiples herramientas para hacer frente a esta situación, no solo las tres agencias calificadoras hicieron un reconocimiento a la política macroeconómica sólida que el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos implementó, sino que también aumentó la participación de Colombia en el índice GBI-EM<sup>2</sup> de J.P. Morgan

2 GBI-EM Global es el primer índice local global de mercados emergentes, conformado por bonos líquidos gubernamentales en moneda local, de tasa fija, negociados regularmente. Este índice se posiciona como el índice de referencia invertible que incluye solo aquellos países a los que puede acceder la mayoría de los inversionistas internacionales y excluye a los países con controles de capital.

Chase a niveles cercanos del 3,2%, lo cual se tradujo en mayor confianza por parte de los inversionistas y mayor inversión. Así las cosas, durante la primera mitad de 2015, las agencias reafirmaron la calificación del país con perspectiva estable, resaltando positivamente la disciplina y compromiso hacia la regla fiscal.

Para 2016, la agencia calificadora *Moody's* ratificó la calificación de largo plazo en moneda extranjera de Colombia en Baa2 con perspectiva estable; decisión que obedeció a una política macroeconómica sólida y una respuesta efectiva a los choques externos. Por su parte, las agencias calificadoras *Fitch* y *S&P* también decidieron mantener la calificación de la Nación, pero cambiaron la perspectiva de estable a negativa debido al riesgo que existía sobre un mayor deterioro de la posición externa, sobre todo si el Gobierno no emprendía medidas fiscales oportunas para contener su déficit.

Así las cosas, Colombia logró mantener su calificación de riesgo en el 2016. Sin embargo, el nuevo escenario externo planteaba un reto para el gobierno, el cual se debía mitigar en el frente fiscal, donde se encontraron los principales desafíos asociados a la nueva coyuntura. Con esto en mente, mientras que el déficit en cuenta corriente se venía ajustando gradualmente, se puso en marcha una nueva reforma tributaria la cual fue aprobada a finales de 2016.

La presentación, discusión y aprobación de la reforma tributaria estructural, constituyó una prueba más del compromiso del Gobierno con la estabilidad fiscal del país. El debate que se dio alrededor de la reforma, dentro y fuera del Congreso de la República, fue amplio y tuvo como una de sus principales anclas las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano.

Los ingresos adicionales que ha aportado la reforma a los ingresos tributarios del GNC constituyeron y constituyen un elemento fundamental para la estabilidad fiscal del país. Según lo aprobado por el Congreso, la reforma permite ingresos adicionales por 3,1% del PIB; motivo por el cual, esta reforma le dio al país un parte de tranquilidad en el frente fiscal para conservar las calificaciones crediticias de la deuda soberana.

### 1.3.3 Continuidad de la política fiscal

El 18 de enero de 2017, la agencia calificadora *S&P* ratificó la calificación de largo plazo en moneda extranjera de Colombia en BBB y mantuvo la perspectiva negativa. Los retos que planteaba la perspectiva respondieron principalmente al riesgo generado por el alto cargo de intereses, el desafío que representa la implementación de la Reforma Tributaria de 2016, la financiación del postconflicto y la lenta recuperación de las exportaciones, pese a la depreciación del peso colombiano.

Por su 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 y expectativas de inflación que convergen a la meta del Banco Central.

Sin embargo, el 11 de diciembre de 2017, la agencia calificadora *S&P* volvió a manifestarse acerca de la calificación de la Nación bajándola de BBB a BBB-. Dicho ajuste se justificó en la incertidumbre por las elecciones del presente año y las dudas sobre la capacidad del próximo Gobierno de cumplir con la regla fiscal a partir de 2019. A pesar de la baja en la calificación, la agencia mejoró la perspectiva de calificación de negativa a estable, lo que da a entender que no se realizarán revisiones adicionales a la baja en el futuro próximo.

Adicionalmente, el 22 de febrero de 2018, *Moody's* ratificó la calificación en Baa2 pero cambió la perspectiva de Colombia de estable a negativa. El cambio en la perspectiva estuvo impulsado por: i) una expectativa de menor ritmo de consolidación fiscal y un debilitamiento de las métricas fiscales explicados por un menor crecimiento y menores ingresos fiscales que los contemplados en el MFMP, y ii) un riesgo de que el próximo Gobierno tenga un mandato débil que le impida adoptar medidas fiscales adicionales para preservar la fortaleza fiscal de Colombia. Si bien *Moody's* prevé que surjan presiones sobre la calificación de Colombia en los próximos 12 meses, esta presión estará compensada por la fortaleza general del perfil crediticio de Colombia, que incluye fortaleza económica e institucional y vulnerabilidad externa relativamente baja.

**Tabla 3** Calificación de la República de Colombia

CALIFICADORA	Deuda Externa		Deuda Local		Perspectiva	Fecha de Última Revisión
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo		
Moody's	P-2	Baa2	N.A.	Baa2	Negativa	22-feb-18
S&P	A-3	BBB-	A-2	BBB	Estable	11-dic-17
Fitch	F2	BBB	F2	BBB	Estable	10-mar-17
DBRS	R-2H	BBB	R-2H	BBB	Estable	28-abr-17

Fuente: DGCPTN

El país mantiene a la fecha el Grado de Inversión que logró obtener en 2011 y que le ha permitido financiarse a tasas más bajas, gracias a esto también ha logrado captar recursos de nuevos inversionistas de todo el mundo.

## 1.4 Emisión de bonos y Títulos de Deuda Pública (TES)

### 1.4.1 Emisión TES UVR de largo plazo

En los últimos años, los inversionistas institucionales y agremiaciones del sector financiero manifestaron su necesidad de contar con títulos valores que tuvieran un vencimiento de largo plazo con el fin de atender pasivos específicos.

En respuesta a estas necesidades y en el marco de su programa de financiamiento en el mercado de capitales local, el 31 de enero de 2018, la Nación dio inicio a la colocación de los TES Clase B denominados en UVR de Largo Plazo (32 años). Los objetivos de la emisión de estos bonos apuntan a contribuir con el desarrollo del mercado de capitales colombiano, a mejorar los indicadores del perfil de deuda de la Nación y a satisfacer las necesidades de los portafolios de diferentes inversionistas que requieren para su gestión eficiente, instrumentos de mayor duración. En la tabla 4, se presentan las características financieras de los TES Clase B en UVR de Largo Plazo emitidos por la Nación.

**Tabla 4** Títulos de Tesorería TES Clase B en UVR

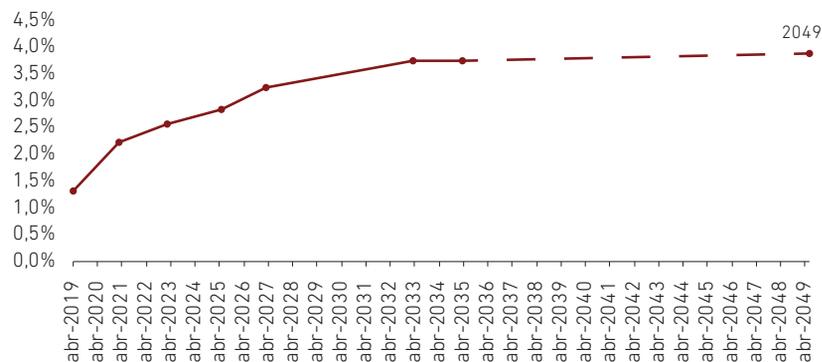
Clase B en UVR	
Nemotécnico	TUVT32160649
Cupón (%)	3,75
Denominación	UVR
Plazo	32 años
Fecha Vencimiento	16-jun-2049

El Gobierno Nacional durante la presente vigencia contará con una nueva referencia de TES denominados en UVR de Largo Plazo. La colocación de estos títulos tiene como objetivos principales: (i) Extender la curva de rendimientos local. (ii) Brindar a los inversionistas institucionales un instrumento que se ajustara a su perfil de obligaciones.

Fuente: MHCP- DGCPTN

La colocación de los TES denominados en UVR de Largo Plazo (Gráfica 9) permite al Gobierno nacional extender la curva de rendimientos local, la cual hasta 2017 solo alcanzaba una maduración máxima de 20 años (2035), y cubrir parte de su financiamiento con bonos de mayor duración, así como contribuir con la profundización del mercado de capitales, suministrando a los diferentes emisores un referente cero riesgo para el largo plazo.

**Gráfica 9** Curva TES UVR



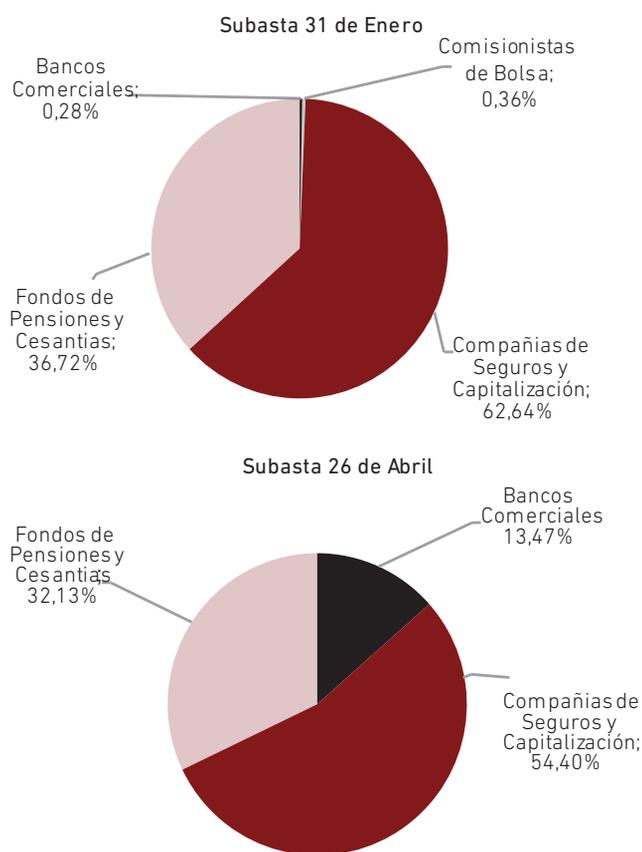
El Gobierno nacional logró extender la curva local en UVR mediante la expedición de los TES UVR de Largo Plazo, la cual solo alcanzaba una maduración máxima de 20 años (2035).

Fuente: MHCP - DGCPTN - SFIN

La emisión de los TES en UVR de Largo Plazo les permitió a inversionistas institucionales como fondos de pensiones y aseguradoras contar con un instrumento que se ajustara a su perfil de obligaciones, facilitando la gestión de sus portafolios al reducir el riesgo de reinversión. La Nación ha realizado dos colocaciones de TES en UVR de Largo Plazo a través del mecanismo de subasta los días 31 de enero y 26 de abril de 2018, por un monto acumulado de \$1,7 billones. Las tasas de corte de las operaciones fueron 3,774% y 3,882%, respectivamente, y se recibieron órdenes de compra por parte de los inversionistas por 2,3 y 2,1 veces el monto colocado en cada oportunidad, lo cual refleja el apetito de los inversionistas y la confianza del mercado en la deuda pública local.

Estas operaciones presentaron las siguientes distribuciones en su adjudicación:

**Gráfica 10** Distribución en la adjudicación - TES



Las subastas realizadas en enero y abril presentaron una importante demanda por parte de los inversionistas institucionales, siendo las Compañías de Seguros el grupo que contó con la mayor adjudicación de los títulos.

Fuente: MHCP - DGCPTN - SFIN

## 1.4.2 Bono de eventos catastróficos

En desarrollo del mandato legal contenido en el artículo 220 de la Ley 1450 de 2011<sup>3</sup>, el MHCP diseñó la estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, que tiene por objetivo reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de fenómenos de origen natural, la cual se ha venido implementando desde entonces.

Dentro de la estrategia se establece una gestión integral del riesgo de desastres bajo un modelo por capas que comprende la adquisición de instrumentos financieros de retención y transferencia del riesgo que garanticen el cumplimiento de las obligaciones financieras de la Nación y la rápida atención de las emergencias.

### 1.4.2.1 Antecedentes

Debido a que Colombia está ubicada en medio de la convergencia de tres principales placas litosféricas: Caribe, Nazca y Suramérica, el territorio Nacional está expuesto a niveles de sismicidad medio y alto<sup>4</sup>, y dadas las restricciones presupuestales que se presentan al momento de la ocurrencia de un desastre para atender la emergencia, es necesario contar con una fuente adicional de recursos para su atención.

En septiembre de 2015, Standard & Poors (S&P) publicó el documento “Storm Alert: Natural Disasters Can Damage Sovereign Creditworthiness”<sup>5</sup>, en el cual se resalta el beneficio que tienen aquellos países con coberturas catastróficas mediante la adquisición de instrumentos financieros de transferencia del riesgo. Contar con herramientas financieras de esas características, proporciona una significativa reducción del riesgo crediticio, evitando así la posible disminución de la calificación tras la ocurrencia de un fuerte evento de la naturaleza.

3 Artículo 220° de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014”, establece: “Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a Desastres. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional. Dicha estrategia estará orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado. Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación gestionar, adquirir y/o celebrar con entidades nacionales y/o extranjeras los instrumentos y/o contratos que permitan el aseguramiento y/o cubrimiento de dichos eventos”.

4 Reglamentación colombiana de construcción sismo resistente, NRS – 10. Título A – Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010.

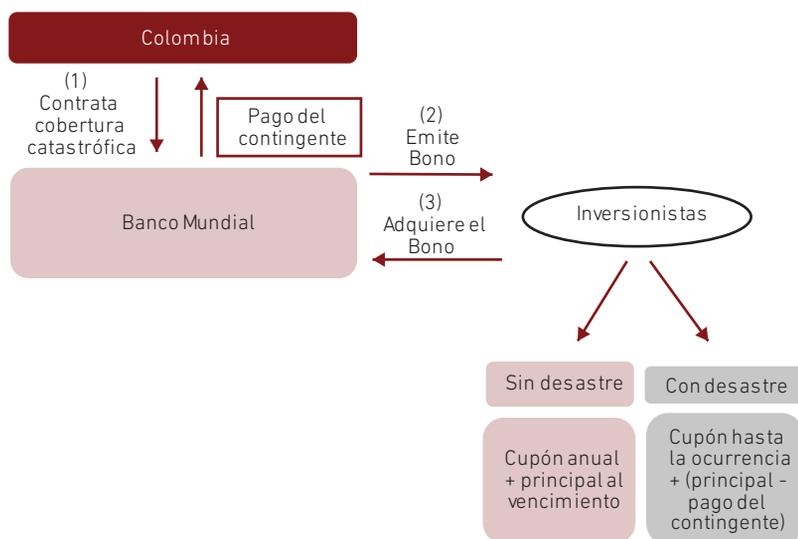
5 Standard & Poors. “Storm Alert: Natural Disasters Can Damage Sovereign Creditworthiness”. Septiembre 2015. [www.standardandpoors.com/ratingsdirect](http://www.standardandpoors.com/ratingsdirect).

Además, según el informe de S&P, estas catástrofes conllevan “(...) una pesada carga para las finanzas públicas, lo que repercute en el aumento de los indicadores de deuda y déficit”<sup>6</sup>. En efecto, los países que son víctimas de un desastre por terremoto podrían incrementar su deuda neta entre un 6% y un 28% de no contar con las herramientas de protección financiera adecuadas.

Dentro del portafolio de instrumentos financieros, se encuentra entre otros, el CAT Bond o Bono Catastrófico, el cual consiste en la estructuración de parámetros basados en índices relacionados con el riesgo a cubrir; que una vez superados dan lugar al pago previamente establecido, cuya destinación será enfocada a la atención de la emergencia y/o las necesidades inmediatas del país.

El bono catastrófico es adquirido por inversionistas en el mercado de capitales y paga un cupón anual a una tasa establecida. En caso de activarse alguno de los parámetros, el principal del bono no se devuelve<sup>7</sup> al inversionista y cesa la obligación del pago del cupón.

**Gráfica 11** Estructura bono catastrófico



Fuente: MHCP – DGCPN - SR

6 Standard & Pooors. "Storm Alert: Natural Disasters Can Damage Sovereign Creditworthiness". Septiembre 2015. [www.standardandpoors.com/ratingsdirect](http://www.standardandpoors.com/ratingsdirect).

7 La reducción del principal del Bono, puede darse en su totalidad o parcialmente, dependiendo la proporción en la que se haya activado el instrumento.

### 1.4.2.2 Emisión del Bono

En febrero de 2018 el Banco Mundial emitió exitosamente el bono catastrófico que ofrece cobertura en la eventualidad de un terremoto en alguno de los cuatro países de la Alianza del Pacífico por un monto global de USD 1.360 millones.

Siendo la mayor operación de cobertura de riesgo soberano y la segunda mayor emisión en la historia del mercado de bonos catastróficos. Chile, Colombia y Perú acceden por primera vez a los mercados de capitales para obtener una cobertura ante desastres de origen natural.

**Tabla 5** Característica del bono catastrófico

CAT Bond	
Plazo	3 años
Fecha de Vencimiento	Feb-15-2021
Tasa	3,00%
Ofertas Recibidas (USD Millones)	748
Monto Aprobado (USD Millones)	400

La cobertura para Colombia quedó definida en USD 400 millones, a una tasa de 3%.  
La expectativa inicial del costo de la cobertura se ubicaba entre 3,50% y 4,25%. Se recibieron ofertas de compra hasta por USD 748 millones, correspondiente a 1,9 veces el monto ofrecido.

Fuente: MHCP - DGCPTN

Con la adquisición de este instrumento, la Nación busca reducir la vulnerabilidad fiscal que generan los desastres de origen natural, así como mantener el equilibrio macroeconómico del país en el largo plazo, generando capacidad financiera para atender una eventual emergencia de manera inmediata.

El Ministro de Hacienda destaca que la estructuración técnica del instrumento contó con la amplia experiencia del Banco Mundial en el marco del “Programa de financiamiento y aseguramiento del riesgo de desastres” financiado por la Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO) y agradece todo su apoyo al Gobierno suizo.

## 1.5 Colombia Repunta

Adicionalmente, como parte de las acciones implementadas para impulsar el crecimiento económico de corto plazo durante 2017, el Gobierno nacional implementó el programa Colombia Repunta. Esta iniciativa tenía el fin de enfrentar la desaceleración económica que afectó al país debido al efecto de la caída en los precios internacionales del petróleo, y que se sintió con particular intensidad entre 2016 y 2017. El objetivo de este programa era incentivar el crecimiento económico por medio del estímulo de la inversión privada y el incremento de la inversión pública, iniciando así una nueva fase de aceleración en el crecimiento, como efectivamente ocurrió a partir del segundo trimestre de 2017. Colombia Repunta buscaba no solo impulsar el crecimiento económico durante 2017, sino generar un ambiente de positivismo moderado acorde con esta nueva dinámica económica, que se consolidará en 2018.

Las iniciativas que hacen parte de este programa se dividen en dos grupos: i) estímulos al sector privado y ii) más inversiones para impulsar el crecimiento. En primer lugar, los estímulos al sector privado corresponden a las medidas contenidas en la Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016), dentro de las que se destaca la reducción en el impuesto de renta a cargo de las empresas, la posibilidad de deducir el IVA pagado en bienes de capital en el impuesto de renta, los beneficios tributarios para la construcción de vivienda VIS y un reembolso tributario para las nuevas inversiones en hidrocarburos y minería. Adicionalmente, otro incentivo a la inversión privada incluido es la eliminación de aranceles para 3.650 subpartidas arancelarias que contienen materias primas y bienes de capital que no se producen en el país. Si bien esta disposición había sido incorporada en el PIPE 1 y el PIPE 2.0, esto se había hecho de forma temporal. Con Colombia Repunta, esta eliminación de aranceles se convirtió en una política permanente para impulsar la industria nacional.

En segundo lugar, dentro de las inversiones para impulsar el crecimiento, se encuentran cinco programas: la ejecución de varios proyectos de infraestructura de transporte por medio de asociaciones público – privadas (APP), los programas de vivienda, la construcción de aulas escolares, la ejecución de más proyectos con recursos de regalías e inversiones para la paz. Dentro de estas iniciativas, se destacan en particular la inversión en proyectos de infraestructura de transporte y los programas de vivienda. En el primer caso, la relevancia de esta iniciativa radica en la magnitud de la inversión

realizada y en su importancia estratégica para el país, mientras que, en el caso de los programas de vivienda, su importancia se debe a su impacto sobre varios sectores de la economía nacional, en particular la industria manufacturera, sector con el cual la construcción de vivienda tiene varios encadenamientos.

Dentro de los proyectos de infraestructura de transporte, los cuales fueron el rubro que contiene la mayor cantidad de recursos dentro de las inversiones para impulsar el crecimiento, los más importantes son las 4G, las cuales representaron en 2017 el 63% de la inversión. La construcción de estos proyectos tomó un notable impulso en 2017, el cual seguirá aumentando en los próximos años en la medida en la que más proyectos alcanzan sus cierres financieros definitivos e inician su fase de construcción. De igual forma, se destaca la inversión privada en proyectos de carreteras distintos a los de cuarta generación, la cual representó el 27% del total de la inversión en infraestructura de transporte.

La Tabla 6 presenta los principales impactos macroeconómicos que Colombia Repunta tuvo en 2017 en términos de inversión, generación de empleo y crecimiento económico. Este programa impulsó el crecimiento económico en 1,2pp del PIB, generó 717 mil empleos frente a un escenario contrafactual en el cual ninguna de estas iniciativas se implementa, y generó inversiones por \$39,0 billones.

**Tabla 6:** Impactos macroeconómicos Colombia Repunta

	Inversión (\$ Billones)	Empleos generados	Contribución al crecimiento del PIB (pp)
Estímulos al sector privado	15,7	168.000	0,4
Más inversiones para impulsar el crecimiento	23,3	548.779	0,84
APP infraestructura	7,9	267.978	0,3
Vivienda	1,4	17.864	0,05
Aulas escolares	4,0	88.302	0,14
Regalías	6,1	91.678	0,21
Paz	4,0	82.957	0,14
<b>TOTAL</b>	<b>39,0</b>	<b>716.779</b>	<b>1,24</b>

Colombia Repunta impulsó el crecimiento económico en 1,2pp del PIB y generó 717 mil empleos.

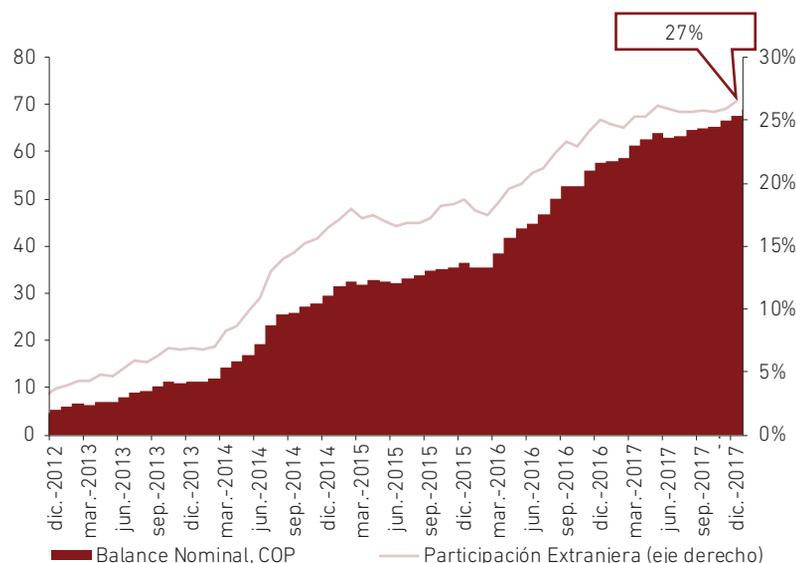
Fuente: MHCP - DGPM

## 1.6 Inversión extranjera en portafolio

Cabe destacar que en el periodo comprendido entre 2011 y 2017, la inversión extranjera de portafolio como porcentaje del PIB se ubicó en promedio en 3,0%, frente al 0,7% que se presentó entre 2003 y 2010. Esto último se explica por el aumento del porcentaje de TES en manos de los extranjeros, que pasó de ser menos del 10% del total al inicio del periodo, a representar el 27% del emitido en diciembre de 2017 (Gráfica 12).

Complementando lo anterior, la obtención del grado de inversión en 2011 refleja la mayor confianza de los mercados internacionales en los fundamentales económicos de Colombia. Desde entonces, tanto la inversión extranjera directa como la de portafolio, llegaron a representar máximos históricos, lo cual es consecuente con el manejo responsable de los recursos y la aplicación de políticas macro-prudenciales por parte de las autoridades macroeconómicas y fiscales durante los últimos siete años.

**Gráfica 12** Inversión extranjera de portafolio en TES



En 2011 el país recuperó el grado de inversión, como resultado de esto la inversión extranjera en TES se ha incrementado gradualmente hasta representar el 27% del total de los títulos de deuda interna del Gobierno Nacional Central en 2017.

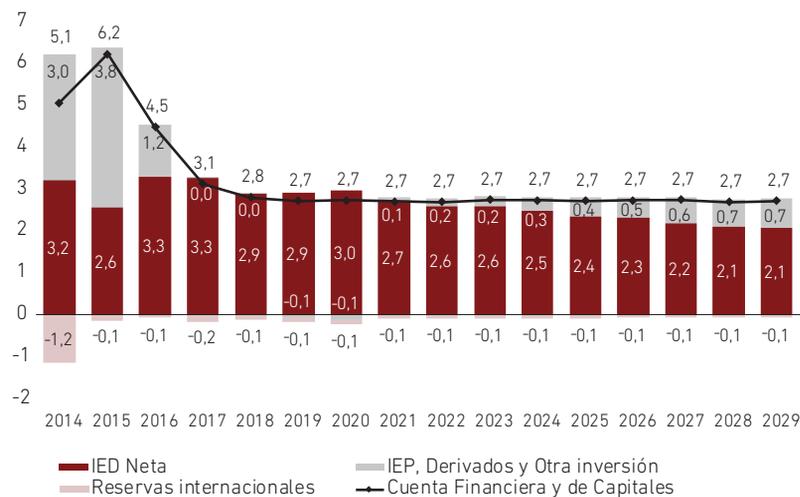
Fuente: BR - Cálculos MHCP

En el mediano plazo, la estabilización de las necesidades de financiamiento reducirá la vulnerabilidad de la economía ante choques externos. Aunque la inversión extranjera

directa se mantendrá como la principal fuente de financiamiento, la participación de otras fuentes, como la inversión de portafolio, será mayor en la próxima década, alcanzando niveles por encima del 30% en 2029. Lo anterior se explica por la reducción de los flujos de IED bruta en línea con la disminución estimada de las exportaciones tradicionales en términos del PIB en el mediano plazo y el incremento de 1,2% anual en promedio de la inversión colombiana en el exterior.

En particular, después de registrar salidas netas en el periodo 2018-2020, la inversión de portafolio neta alcanzaría un superávit de 0,3% del PIB en 2024, incrementándose 1,0% del PIB en promedio cada año, debido al aumento de los flujos de capital que financiarían el resto del sector público en el mediano plazo con un crecimiento anual de 7,3% en promedio.

**Gráfica 13** Evolución y proyección de la cuenta de capitales y financiera (% del PIB)



En el mediano plazo, la inversión de portafolio incrementará paulatinamente su participación dentro de la cuenta de capitales, debido a mayores flujos hacia el sector público.

Fuente: BR - Cálculos MHCP

## 1.7 Costos de financiamiento a tasas bajas

### 1.7.1 Emisiones en el mercado local

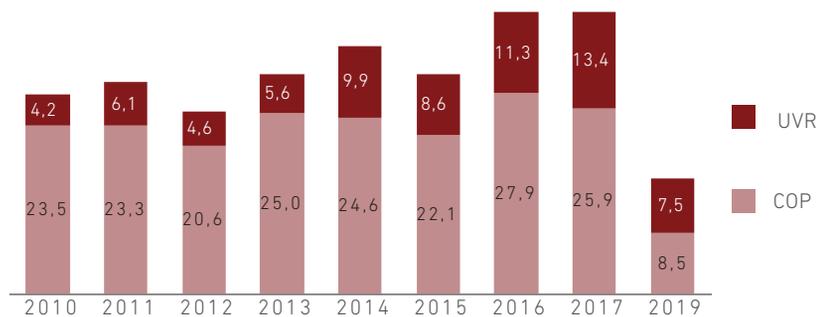
La ejecución del proceso de financiamiento en el mercado de capitales interno por parte del Gobierno nacional se ha centrado en la colocación eficiente de los TES a un bajo costo y dentro de parámetros prudentes de riesgo.

Durante el periodo 2008-2017, la Nación cumplió con las necesidades definidas en el Plan Financiero de manera satisfactoria y con antelación a la terminación de cada vigencia, a través de colocaciones primarias de TES por medio del mecanismo de subasta y de manera directa a través de las inversiones de excedentes de liquidez de las entidades públicas.

Con corte al 30 de abril de 2018, el Gobierno nacional ha colocado TES por valor de \$16 billones (Gráfica 14). De este monto \$12,1 billones se han obtenido a través de subastas, \$3,4 billones a través de entidades públicas y se han realizado expediciones de TES por un monto de \$500 mm con el fin de cancelar obligaciones pendientes de pago.

Durante el periodo 2008-2018 la demanda por los títulos colocados en las subastas fue en promedio 2.9 veces el monto ofrecido al mercado. La relación promedio entre los montos ofertados en subasta y la demanda recibida por parte del mercado para los TES denominados en pesos fue de 3.2 veces y para los TES denominados en UVR fue de 2.5 veces.

**Gráfica 14** Colocaciones TES  
(\$ Billones)

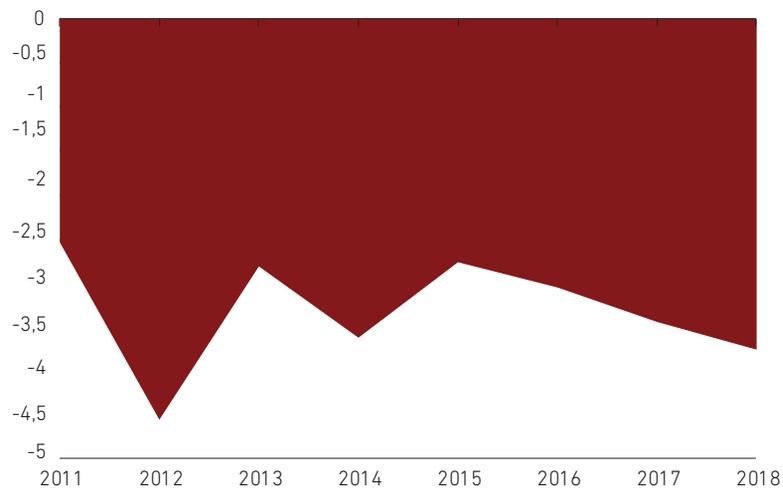


Durante el periodo 2008-2017, la Nación cumplió con las necesidades del Plan Financiero satisfactoriamente, a través de colocaciones primarias de TES por medio de subastas e inversiones con las Entidades Públicas.

Fuente: MHCP - DGCPN - SFIN

La estrategia de emisión y colocación de títulos de deuda en el mercado local le permitió a la Nación conseguir recursos para financiar apropiaciones presupuestales y contribuir con el desarrollo del mercado de capitales a un bajo costo. En promedio, de 2011 a 2018 la Nación ha realizado colocaciones de TES en el mercado primario a través del mecanismo de subasta 3.25 puntos básicos por debajo de las tasas de mercado, donde los TES en pesos se han colocado en promedio 4.19 puntos básicos por debajo de las tasas de mercado y los TES denominados en UVR, 2.07 puntos básicos por debajo de las tasas de mercado (Gráfica 15).

**Gráfica 15** Diferencia entre tasas de subasta vs. tasas de mercado  
(Variación, %)



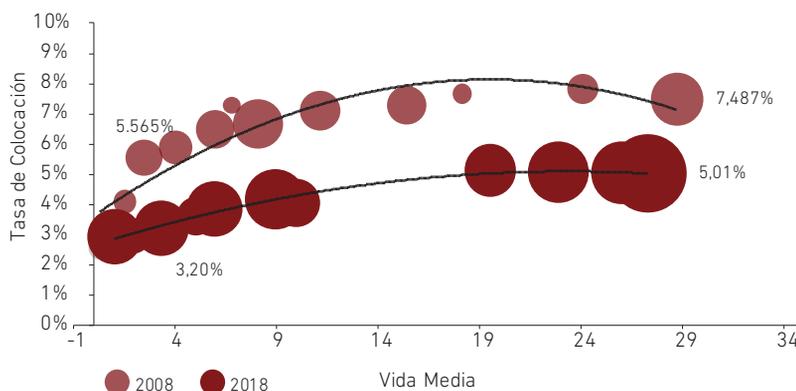
En promedio de 2011 a 2018 la Nación ha realizado colocaciones de TES en el mercado primario a través del mecanismo de subasta 3,25 puntos básicos por debajo de las tasas de mercado; los TES en pesos se han colocado en promedio 4,19 puntos básicos por debajo de las tasas de mercado; los TES denominados en UVR, 2,07 puntos básicos por debajo de las tasas de mercado.

Fuente: MHCP - DGCPTN – SFIN

## 1.7.2 Emisiones en el mercado internacional de capitales

El objetivo estratégico de la emisión de bonos en el mercado internacional es el fortalecimiento de la curva de rendimientos a través de la emisión de bonos líquidos en los plazos más representativos, generalmente 10 y 30 años, aprovechando las oportunidades de mercado y reduciendo la tasa de financiación, tal como se ha conseguido en los últimos años.

**Gráfica 16** Curva de referencia 2008–2018



El objetivo estratégico de la emisión de bonos en el mercado internacional es el fortalecimiento de la curva de rendimientos a través de la emisión de bonos líquidos a 10 y 30 años, reduciendo la tasa de financiación.

Fuente: Bloomberg

En el 2010, i) la velocidad y la solidez de la recuperación económica de Estados Unidos y ii) el deterioro de los indicadores fiscales, la falta de crecimiento económico y los altos porcentajes de deuda sobre PIB de algunas economías europeas, como Grecia, España, Portugal, Italia e Irlanda que ocasionaron la reducción de su calificación crediticia, generaron un vuelco de los inversionistas hacia países latinoamericanos que ofrecían mejores rendimientos y presentaban mejoras en la calificación de riesgo crediticio.

En ese contexto, y considerando que Colombia en el 2011 había mejorado su calificación crediticia pasando a ser grado de inversión, el 11 de julio de ese año, se ejecutó una operación de USD 2.000 millones en el mercado internacional de capitales a 10 años con un cupón de 4,375%<sup>8</sup>, la tasa de financiamiento en dólares y el cupón más

<sup>8</sup> La última emisión a 10 años en dólares la había ejecutado la Nación en octubre de 2009 a una tasa de 6,125%.

bajos alcanzados por el país hasta ese momento, reflejando la confianza de los inversionistas en la trayectoria de la economía colombiana, en las reformas emprendidas por la administración Santos y en la estrategia económica y fiscal de mediano plazo.

En el 2012, La Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) anunció que mantendría su política monetaria expansionista con tasas de interés bajas, hasta que el país tuviera un crecimiento económico estable y llegase a una inflación objetivo del 2%, contexto que aprovechó la Nación a través de una operación de manejo de deuda, que consistió en i) la recompra de ciertas referencias con cupones altos y ii) la reapertura del bono global 2041 a una tasa del 4,964%, a la menor tasa de mercado alcanzada por Colombia a 30 años a la fecha, esta referencia contaba con un cupón del 6,125%.

**Tabla 7** Operación de Manejo de Deuda 2012

BONOS	ISIN	(US\$)		
		Monto nominal total aproximado aceptado para la compra	Precios de compra	Monto nominal total aproximado vigente después de la compra
Bonos con cupón de 10,75% y vencimiento en 2013	US 195325BA29	226.184.000	1.101,25	523.816.000
Bonos con cupón Libor 3M+180 y vencimiento en 2015	US 195325BH71	223.631.000	1.018,75	176.369.000
Bonos con cupón de 8,70% y vencimiento en 2016	US 195325AJ47	41.875.000	1.218,75	75.674.000
Bonos con cupón de 8,375% y vencimiento en 2027	US 195325AL92	86.684.000	1.330,00	68.221.000

El 11 de enero de 2012, Colombia colocó en los mercados internacionales de capitales bonos por USD 1.500 millones a una tasa 4,964% con vencimiento en 2041. Los recursos fueron utilizados para la recompra de deuda pública externa.

Fuente: MHCP - DGCPTN - SFEN

En 2013, mientras los mercados internacionales continuaban debatiendo los problemas fiscales de Estados Unidos y la crisis de deuda en Europa, los tesoros de Estados Unidos alcanzaron mínimos históricos que fueron aprovechados por la Nación, el 22

de enero de 2013 se emitió un Bono Global a 10 años a una tasa de 2,718% y cupón de 2,625%, los más bajos jamás alcanzados por Colombia en su historia en los mercados internacionales, reduciendo el *spread* sobre tesoros de 130 puntos básicos en julio de 2011 a 88 puntos básicos en la referencia a 10 años .

En el 2014, el cambio en las expectativas de continuidad del programa de estímulo cuantitativo en Estados Unidos, sobre la base de una mejora progresiva en diversos indicadores, generó movimientos al alza en las tasas de interés que afectó el desempeño de los mercados de renta fija debido a las desvalorizaciones de los portafolios. Sin embargo, para Colombia el escenario era más alentador, pues como se mencionó anteriormente, *Moody's* mejoró la calificación a Baa2 y esto le permitió a Colombia aprovechar el contexto para reabrir las referencias a 10 y 30 años, 2024 y 2044, respectivamente, alcanzando la tasa a 30 años más baja 4,848% y la segunda más baja a 10 años 3,673%.

En marzo de 2016, el Banco Central Europeo decidió disminuir la tasa de intervención vigente desde abril de 2014, de 0,05% a 0%, y anunció que el programa de compras pasaría de 60 millones a 80 millones de euros. La visita del Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas a la zona euro con el objetivo de mostrar los avances en cuanto a crecimiento económico a pesar del choque petrolero y la responsabilidad del Gobierno en el cumplimiento de la regla fiscal, tuvo un resultado positivo permitiendo que la Nación después de 15 años<sup>9</sup> emitiera un bono global en euros con vencimiento en 2026, a una tasa de 3,875%, diversificando la base de inversionistas, al contar con una amplia participación de inversionistas provenientes de Europa.

La última transacción ejecutada por la Nación en los mercados internacionales se realizó en agosto de 2017, después de ser presentado ante el Congreso de la República el PGN para 2018. Dicha operación consistió en la reapertura del bono con vencimiento 2027, con un cupón de 3,875% y una tasa de 3,816%. Esta operación logró la segunda demanda más alta a 10 años por parte de los inversionistas al recibirse órdenes totales por cerca de USD 5.600 millones.

<sup>9</sup> El cupón de la transacción en euros de 2011 fue de 11,375%.

El leve incremento en las tasas de emisión no es consecuencia del menor crecimiento de la economía colombiana por el impacto de la caída de los precios del petróleo; sino que por el contrario son reflejo de los incrementos en las tasas de referencia de Estados Unidos, que pasaron de un rango de 0% - 0,25% en 2015 a un rango de 0,75% - 1% en abril de 2017 por el fortalecimiento de las economías desarrolladas en general.

**Gráfica 17** Tasas de intervención de la Reserva Federal



El leve incremento en las tasas de emisión, no es consecuencia del menor crecimiento de la economía colombiana por el impacto de la caída de los precios del petróleo; sino que por el contrario son reflejo de los incrementos en las tasas de referencia de Estados Unidos. Las tasas pasaron de un rango de 0% - 0,25% en 2015 a un rango de 0,75% - 1% en abril de 2017, actualmente, la tasa es de 1.75%.

Fuente: Bloomberg

Adicionalmente, la tasa de colocación se calcula a partir de la referencia de los tesoros a 10 y 30 años, la cual a partir de diciembre de 2015, se ha ajustado al incremento de la tasa de referencia del mercado. Sin embargo, después de que la Reserva Federal decidió subir en 25 puntos básicos la tasa de referencia en diciembre de 2016, la volatilidad del mercado ha hecho que los tesoros presenten un comportamiento mixto.

**Gráfica 18** Títulos del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años

La tasa de colocación se calcula a partir de la referencia de los tesoros a 10 y 30 años, la cual a partir de diciembre de 2015, se ha ajustado al incremento de la tasa de referencia del mercado presentando una alta volatilidad en los últimos años.

Fuente: Bloomberg

### 1.7.3 Desempeño de las tasas de colocación

Después de la Crisis de 2008, los tesoros han tenido un comportamiento volátil, reaccionando anticipadamente a las expectativas de cambio en la política monetaria, motivo por el cual la Nación ha procurado anticiparse a esos movimientos y ha aprovechado las ventanas de mercado, no solo por tasa sino también por liquidez, emitiendo referencias más líquidas tanto a 30 como a 10 años.

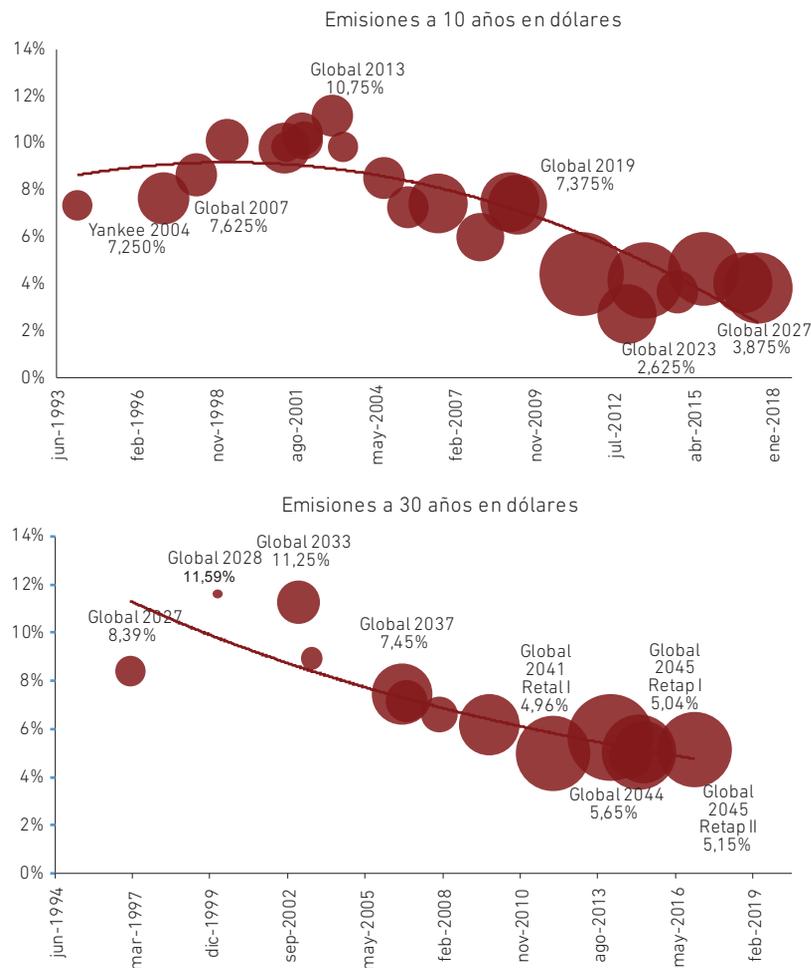
Adicionalmente, la calificación crediticia del país ha mejorado desde el 2011, generando tanto un mejor desempeño en las referencias de los Bonos Globales de 10 y 30 años o benchmark<sup>10</sup>, como una mayor estabilidad en el G-spread<sup>11</sup>; permitiendo que la nación se financiara a menores tasas. La reducción en la tasa del benchmark a 10 años entre 2011 y mediados de 2013 está estrechamente relacionada con la obtención de grado de inversión del país en 2011, y muestra la fuerte reducción que existe en relación con la tasa libre de riesgo de los tesoros. No obstante, se presentó volatilidad en el 2016

<sup>10</sup> La referencia de los bonos globales o benchmark es un título que se toma como referente para medir el rendimiento de los demás títulos en el mercado.

<sup>11</sup> Definido como la diferencia existente entre el benchmark de Colombia a 10 o 30 años y los tesoros, respectivamente.

como reflejo de la fuerte caída de los precios de los commodities, comportamiento que se ha corregido durante el último año con la estabilización del precio del petróleo, alcanzando niveles del 2014.

**Gráfica 19** Tasas de colocación en dólares a 10 y 30 años

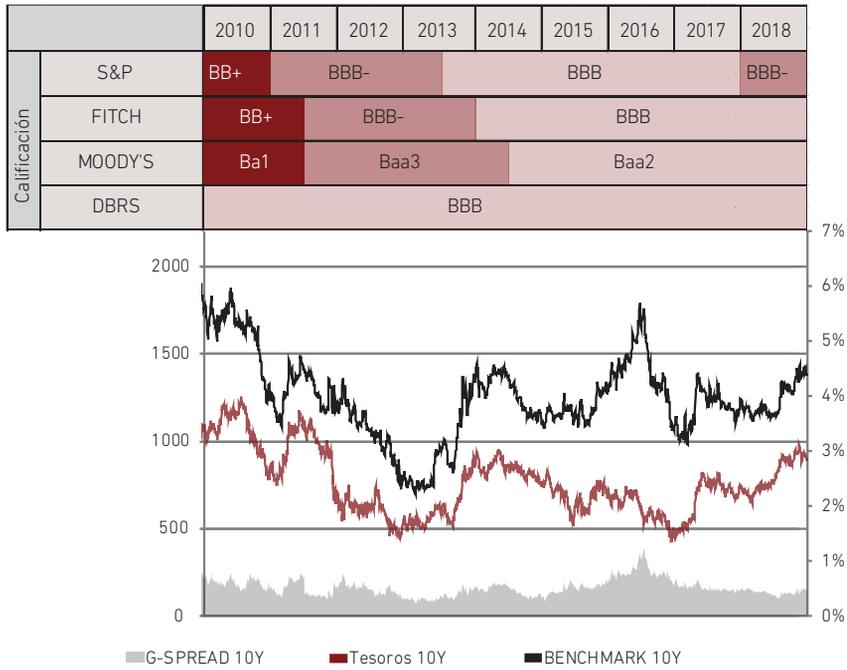


Fuente: MHCP - DGCPTN - SFEN

La Nación a pesar de la volatilidad de los tesoros después de la crisis de 2008, ha procurado anticiparse a estos movimientos emitiendo referencias tanto a 10 como a 30 años con mayor liquidez y tasas más competitivas.

En el 2014 las tasas presentaron una leve alza como consecuencia en la caída de los precios del petróleo.

**Gráfica 20** Calificación crediticia G-spread



Fuente: MHCP - DGCPN - SFEN



*La ley Anticontrabando establece medidas que previene, controla y sanciona, el lavado de activos, y la evasión fiscal entre otros. Marzo 3 de 2013, Buenaventura.*

## Recaudo Efectivo

### 2.1 Efecto de las reformas tributarias de 2012 y 2016

En los últimos ocho años el sistema tributario ha estado fundamentado en tres pilares esenciales. El primero, el de promover la competitividad de las empresas como fundamento para la generación del empleo, facilitando la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal y logrando un mayor crecimiento económico. El segundo, en el desarrollo de un sistema tributario equitativo y progresivo que disminuya los niveles de desigualdad. Finalmente, el tercer pilar apuntó a la simplicidad del sistema a fin de lograr una mejor conexión de los sujetos pasivos con sus obligaciones mediante una administración tributaria con menores trámites y sistemas de declaración más simples para el ciudadano.

#### 2.1.1 Ley 1607 de 2012

La Reforma Tributaria del año 2012, en materia de impuesto sobre la renta se caracterizó, entre otros aspectos, por actuar de cara a la formalización del empleo y el estímulo a las empresas mediante el recorte de las cargas parafiscales, disminuyéndolos de 29,5% a 16,0% a partir de julio de 2013. De esta manera se reduce el costo de contratar empleados formales<sup>12</sup>. Al respecto Fernández y Villar (2016) encuentran que esta disminución en los impuestos a la nómina redujo entre 1,2pp y 2,2pp la tasa de informalidad total nacional y entre 2,0pp y 3,1pp la informalidad en las 13 principales áreas metropolitanas.

<sup>12</sup> Ver MFMP 2017, página 55.

Por el lado de las personas naturales, la reforma estableció un incremento tanto en el número de declarantes del impuesto de renta como en el monto del impuesto a cargo reconocido. En el primer caso, el número de declarantes creció 58,8% al pasar de 1,3 millones en 2012 a 2,1 millones en 2013, en tanto que el impuesto a cargo creció el 23,1 % al pasar de \$5,1 billones en 2012 a \$6,3 billones en 2013 (Tabla 8).

**Tabla 8** Número de declarantes e impuesto a cargo en el impuesto sobre la renta de personas naturales años gravables 2010–2016

CONCEPTO / AÑOS GRAVABLES	Total declarantes	Valor impuesto a cargo (\$ Millones)
2010	1.173.937	4.147.579
2011	1.231.876	4.755.181
2012	1.311.914	5.133.608
2013	2.083.173	6.320.939
2014	2.281.133	6.913.385
2015	2.454.889	7.758.761
2016*	2.587.038	8.391.515

La ampliación en la base de declarantes de renta personas naturales, y su simplificación (IMAN, IMAS) fueron propósitos que se lograron con la expedición de la Ley 1607 de 2012.

\*Cifras preliminares.

Corte 23 de febrero de 2018

Fuente: DIAN. Declaraciones impuesto de renta de personas naturales, formularios 110-210-230-240

En cuanto al IVA y en el camino de la simplificación, se redujo el número de tarifas pasando de siete a solo tres (0% para bienes y servicios exentos, 5 % y 16 % para bienes y servicios gravados). El servicio de restaurantes quedó excluido de IVA, pero gravado con el nuevo Impuesto Nacional al Consumo, también creado con esta misma reforma. Los efectos recaudatorios con el nuevo impuesto fueron significativos y administrativamente son positivos, pues este gravamen no da derecho a impuestos descontables reduciendo los costos administrativos para la entidad y la posibilidad de prácticas fraudulentas. El recaudo del Impuesto Nacional al Consumo es aproximadamente de 0,2% del PIB.

En suma, los efectos recaudatorios de la mencionada Ley se aprecian al contrastar los recaudos en el año 2014, cuando entró en aplicación la totalidad de la normatividad aprobada, frente a los presentados en el año 2012. El crecimiento del recaudo fue cercano al 24% al pasar de \$99,2 billones en 2012 a \$114,3 billones en el año 2014.

### 2.1.2 Ley 1819 de 2016

Los ajustes establecidos en el impuesto sobre las ventas IVA por la Ley 1819 de 2016, entre los que se cuentan el aumento de tres puntos de tarifa general del impuesto del 16% al 19%, arrojaron un recaudo adicional en este tributo por valor de \$6,2 billones durante el año 2017. Asimismo, los cambios en el impuesto al consumo generaron un aumento de 10,8% en el mismo, entre 2016 y 2017, cercano a \$210 mm, lo cual representa cerca del 10% del saldo a pagar por los responsables del impuesto por el año 2017.

Las modificaciones implementadas en el impuesto de renta solo se podrán observar a partir del año 2018. En el contexto de privilegiar la competitividad de las empresas y en pro de la generación del empleo formal se estableció una disminución progresiva de la tributación de las personas jurídicas (menor tarifa en impuesto y menor sobretasa hasta su eliminación en el año 2019). En cuanto a las personas naturales, el principio desarrollado fue el de la equidad y la progresividad frente a la tributación de los contribuyentes a través de la creación del impuesto a los dividendos, y la limitación de las rentas exentas y deducciones otorgadas al 40% del ingreso total, en ambos casos orientados a incrementar la tributación de las personas de mayor ingreso. Para el año 2018, se estimó que el conjunto de medidas implementadas en el impuesto de renta arrojará un menor recaudo por valor de \$1,9 billones.

Como resultados a resaltar de estas dos reformas en términos de su efecto recaudatorio se encuentran los siguientes:

- I. Una mayor presión fiscal, contribuyendo a este resultado de una parte, las reformas tributarias bajo estudio, y de otra, los mayores esfuerzos de gestión que en materia de control, servicio y cultura de la contribución viene adelantando la entidad. Este mayor recaudo permite brindar más recursos para la inversión social, favoreciendo el cumplimiento de las metas de los planes nacionales de desarrollo.

**Gráfica 21** Recaudo bruto como porcentaje del PIB 2010 - 2018



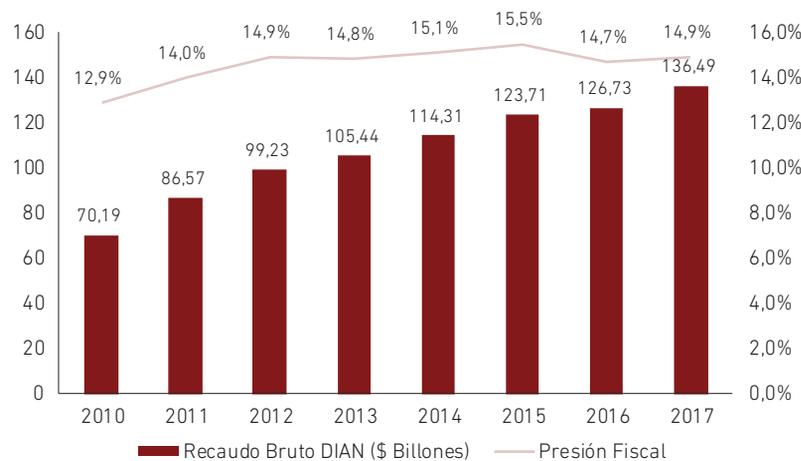
Se registra un incremento en dos puntos de la presión fiscal, medida en términos del recaudo bruto como porcentaje del Producto Interno Bruto, pasando del 12,9% al 14,9%, entre los años 2010 y 2017.

\*Corresponde a la meta del año

Fuente: DIAN - Coordinación de Estudios Económicos – SG de Análisis Operacional

- II. Un incremento del recaudo bruto en un 37,6%, al pasar de \$99,2 billones en 2012 a \$136,5 billones en 2017. Este recaudo obtenido en 2017, significa un aumento de 7,7% comparado con el año 2016.

**Gráfica 22** Recaudo bruto y carga tributaria



Entre 2010 y 2017 se lograron importantes incrementos del recaudo bruto, y consecuentemente, en el indicador de carga tributaria. El recaudo bruto pasó de \$70,19 billones en 2010 a \$136,49 billones en 2017, esto se traduce en un incremento al 95% en estos 8 años.

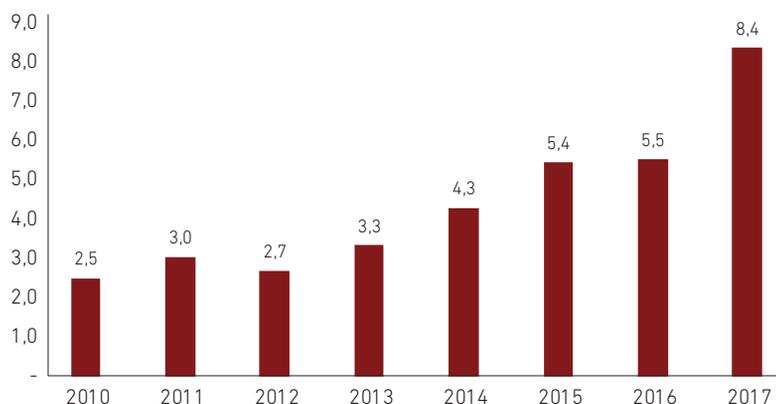
Fuente: DIAN

Un mayor recaudo por Gestión DIAN, logrado gracias a las estrategias de recuperación de cartera y gestión efectiva de fiscalización, a través de la ejecución de Planes

de Cobro y de Control a la evasión y el contrabando, así como a las Jornadas Integrales de Control y Servicio. Es así como en el año 2017, por concepto de recuperación de cartera, acciones de control extensivo y la gestión de fiscalización, se logró un recaudo por valor de \$8,35 billones.

El recaudo por gestión de la DIAN a febrero de 2018 es de \$1,48 billones, representando un avance del 25,96% con respecto a la meta de \$5.6 billones para este año.

**Gráfica 23** Gestión DIAN 2010 - 2017  
(\$ Billones)



La Gestión DIAN en el período 2010 y 2017 presentó un notable incremento, pasando de \$2,5 billones a \$8,4 billones. Para el año 2017, si se tiene en cuenta además de la Gestión DIAN el recaudo por normalización tributaria de aproximadamente \$1,5 billones, se logró un total superior a los \$9 billones, equivalente al 7,2% del recaudo total.

Fuente: DIAN - Reporte Indicadores Misionales

## 2.2 Recaudo en juegos de suerte y azar

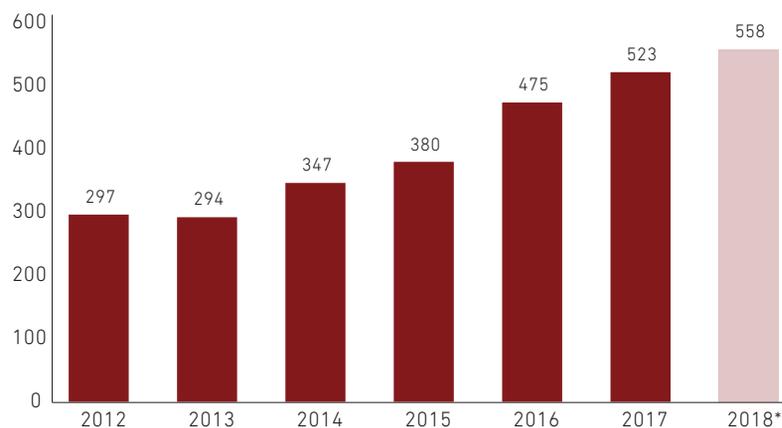
Desde la entrada en operación en el año 2012 hasta 2017, Coljuegos ha recaudado \$2,3<sup>13</sup> billones para la salud, gracias a las estrategias de incorporación de nuevos juegos de suerte y azar en el mercado, y a la gestión efectiva de la fiscalización y del control a la operación ilegal. El incremento del recaudo de derechos de explotación en el 2016 fue del 25% y en 2017 alcanzó una cifra récord de \$523 mm, un 10% más de lo recaudado en 2016. A junio de 2018 el recaudo superó los \$278 mm.

<sup>13</sup> El valor de los derechos de explotación incluye lo recaudado por la operación de los Juegos de Suerte y Azar y otros conceptos (Intereses de mora, rendimientos financieros, premios caducos, etc.)

Otro de los logros importantes que muestran la profesionalización y formalización del sector es la conexión en línea del 97,3% de las máquinas electrónicas tragamonedas autorizadas, asegurando mayor transparencia en el juego, una mejor liquidación de los derechos de explotación y un mayor conocimiento de la industria.

En innovación de mercados, en 2017 se suscribió el primer contrato de concesión para operar juegos en línea, convirtiendo a Colombia en el primer país del continente americano en implementar este tipo de juegos de suerte y azar de forma legal. A junio de 2018, se han suscrito en total 12 contratos, logrando un recaudo de derechos de explotación de \$12.800 millones; que contribuirán a mejorar la salud de los colombianos.

**Gráfica 24** Recaudo de derechos de explotación de juegos de suerte y azar del ámbito nacional (\$ Miles de millones)



En los últimos dos años el recaudo de Derechos de Explotación se incrementó en promedio 18%. A junio de 2018 el recaudo superó los \$278 mm.

\*Proyección 2018  
Fuente: Coljuegos

El incremento en los recursos para la salud, además de estrategias comerciales, ha requerido un trabajo constante para promover un sector legal. Es por esta razón que se han incrementado las operaciones en contra de la operación ilegal logrando, entre 2012 y 2017, el retiro de más de 19 mil elementos que operaban sin autorización de Coljuegos y le quitaban recursos a la salud de los colombianos.

Asimismo, desde el año 2017 hasta mayo de 2018 se han bloqueado 248 páginas web sin contrato de autorización para la operación de Juegos de Suerte y Azar y han quedado sin conectividad 189, para un total de 437 páginas intervenidas en conjunto con la Policía Nacional – Centro Cibernético – con apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Con el propósito de institucionalizar la mesa de la legalidad del sector de juegos de suerte y azar para desarrollar la estrategia de “Jugar Legal es Apostarle a la Salud” en 2017 se firmaron 11 pactos por la legalidad con autoridades locales y en 2018 se han firmado 3 más, lo cual ha generado mejoras en la eficiencia y eficacia en las acciones de control, el aumento de procesos de conocimiento del delito con el apoyo de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación y la sensibilización de la ciudadanía para que apueste solo en sitios legales.

En aras de un sector con mejores prácticas, en el 2017 se realizó la primera calificación de los operadores de juegos de suerte y azar, que permite generar procesos de mejoramiento continuo en el cumplimiento de las obligaciones de los contratos de concesión e impacta positivamente aspectos como la prevención de lavado de activos, el recaudo efectivo de los recursos para la salud y la transparencia en el juego.

En relación con los juegos del ámbito territorial (Chance y Lotería), los cuales son administrados por los gobernadores y distritos en su jurisdicción, Coljuegos tiene a cargo la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA). Los juegos de suerte y azar del ámbito territorial han generado para la salud de los colombianos \$2,1 billones entre el 2012 y 2017. En el último año se generaron estrategias para dinamizar y actualizar estos juegos tan tradicionales en la población colombiana, logrando que las loterías, por ejemplo, ofrezcan premios como el “raspe y gane” y aumenten sus premios mayores, así como el chance que tiene una nueva modalidad llamada doble acierto y que ya tiene permitido realizar ventas por internet.

## **2.3 Parafiscalidad y la protección de los trabajadores**

Respecto del objetivo misional de la UGPP relacionado con la construcción de una sólida cultura de cumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social,

el referente de cumplimiento es la evolución que ha tenido la tasa de evasión anual<sup>14</sup>, disminuye del 27,7% en 2012 al 9% en 2017. Esto se explica porque mientras la Obligación anual al Sistema de la Protección Social<sup>15</sup> creció en \$3,4 billones, el recaudo anual por aportes entre estos mismos años aumenta en \$13,6 billones, como se observa en la Tabla 9.

**Tabla 9** Tasa de evasión anual

CONCEPTO	(\$ Billones)						(%)	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 - 2012	Variación 2017-2012
Valor Obligación Anual	56,3	59,5	55,7	55,9	57,1	59,7	3,4	6,0
Valor Pagos Anuales	40,7	42,9	42,3	46,1	50,1	54,3	13,6	33,0
Valor Evasión Anual	15,6	16,6	13,4	9,8	7,0	5,4	-10,2	-66,0
Tasa Evasión Anual (%)	27,7	27,8	24,0	17,5	12,3	9,0	18,7 p	N.A.

p: Puntos porcentuales (pp).

Fuente: UGPP - Metodología de cálculo de la evasión

Se evidencia una mejora en la "Cultura de pago" de los trabajadores al Sistema de la Protección Social. Los valores que pagaron crecieron mucho más que la variación que presentaron los valores que estaban obligados a pagar. El impacto de las políticas del Gobierno Nacional y la actuación de la UGPP propiciaron el ingreso al Sistema de \$11,2 billones adicionales en el 2017.

Se resalta que las políticas del Gobierno nacional y la actuación de La Unidad generaron un impacto en el Sistema que propició el ingreso de \$11,2 billones adicionales en el 2017. De haberse mantenido la tasa de evasión del año 2012 (27,7%), actualmente la evasión sería del orden de \$16,6 billones.

Entre el 2012 y el 2017 se redujeron las obligaciones de cada trabajador frente al sistema como resultado de las medidas implementadas por el Gobierno nacional: alivio en la carga del aporte de empleadores frente a los Subsistemas de Salud, SENA e ICBF y disminución de la base de cotización de todo los independientes al 40% de su ingreso neto.

<sup>14</sup> Porcentaje que se evade por cada peso de obligación.

<sup>15</sup> Valor resultante de agregar los ingresos laborales de los trabajadores (dependientes e independientes) reportados mensualmente a través de la GEIH del DANE y, en función de características adicionales de la población encuestada, calcular el valor de la obligación frente al Sistema de la Protección Social.

También se observa que en el periodo 2012-2017, mientras el número de Obligados a Salud<sup>16</sup> creció en \$1,1 millones de personas, el número de personas que generan pagos al sistema creció en \$2.9 millones; comportamiento que implica una reducción de \$1,8 millones de Omisos (Tabla 10).

**Tabla 10** Obligados y cotizantes al Subsistema de Salud

NÚMERO DE OBLIGADOS Y COTIZANTES AL SUBSISTEMA*	(Millones de personas)				(%)
	2012	2016	2017	Variación 2017 - 2012	Variación
Personas obligadas con el subsistema	14,1	15,4	15,2	1,1	8
Personas que hacen pagos al subsistema	9,7	12	12,6	2,9	30
Promedio obligados que no pagan (Omisos o morosos)	4,4	3,5	2,6	-1,8	-41
Personas que pagan frente al total obligados (%)	68,5	77,5	82,8	14,3 p	N. A.

p: Puntos porcentuales (pp).

\*Promedio anual de personas obligadas y cotizantes al Subsistema de Salud.

Fuente: UGPP - Metodología de cálculo de la evasión

El fortalecimiento de la "Cultura de pago" también se evidencia por el aumento de la proporción de personas que hacen pagos frente al total de personas obligadas.

En salud esta proporción paso del 68,7% en el 2012 al 82,8% en 2017.

El mismo análisis aplicado al Subsistema de Pensiones, evidencia que mientras el número de Obligados creció en 0,8 millones de personas, el número de personas que generan pagos al Subsistema creció en 2 millones; comportamiento que implica una reducción en 1,2 millones de Omisos. Estos comportamientos evidencian la formalización laboral dentro de los obligados al Sistema.

A su vez, se encuentra que entre 2012 y 2017 la evasión de los Dependientes ha disminuido \$3,9 billones, correspondiente a una variación de 9,8 puntos porcentuales en la tasa de evasión (Tabla 11), mientras que en Independientes (Tabla 12) la evasión ha disminuido en \$6,3 billones, correspondiente a una variación de 38,1 puntos porcentuales en la tasa de evasión.

16 Promedio mensual de trabajadores que reportan, a través de la GEIH, Ingresos laborales netos mayores o iguales a 1 SMMLV.

**Tabla 11** Tasa de evasión en dependientes

CONCEPTO	(\$ Billones)			(%)	
	2012	2016	2017	Variación 2016 - 2017	Variación 2012 - 2017
Valor obligación anual	41	43,9	46,3	2,4	5,3
Valor pagos anuales	35,5	41,6	44,7	3,1	9,2
Valor evasión anual	5,5	2,3	1,6	-0,7	-3,9
Tasa de evasión anual (%)	13,3	5,2	3,5	-1,7p	-9,8p

Entre 2012-2017 disminuyó la tasa de evasión de Dependientes en 9,8pp.

En 2017 se focaliza en segmentos de empresas pequeñas y micro con alta informalidad.

p: Puntos porcentuales (pp).  
Fuente: UGPP - Metodología de cálculo de la evasión

**Tabla 12** Tasa de evasión en independientes

CONCEPTO	(\$ Billones)			(%)	
	2012	2016	2017	Variación 2016 - 2017	Variación 2012 - 2017
Valor obligación anual	12,8	9,5	9,3	0,2	-3,5
Valor pagos anuales	2,7	4,7	5,5	0,8	2,8
Valor evasión anual	10,1	4,8	3,8	-1	-6,3
Tasa de evasión anual (%)	78,9	50,5	40,8	-9,7p	-38,1p

Entre 2012-2017 disminuyó la tasa de evasión de Independientes en 38,1pp.

En 2017 la evasión se focaliza en Independientes de bajos ingresos.

p: Puntos porcentuales (pp).  
Fuente: UGPP - Metodología de cálculo de la evasión

La estrategia de fortalecer la “Cultura de pago” se materializa a través de acciones de sensibilización, capacitación, persuasión y fiscalización que adelanta la UGPP. Durante 2017 y lo corrido del 2018, se realizaron jornadas de capacitación a unos 14 mil ciudadanos aportantes en cerca de 40 ciudades. Se logró que más de 80 mil aportantes corrigieran de manera voluntaria su comportamiento evasor y que más de 84 aportantes generaran recaudos que antes hacían parte de la evasión del Sistema. Adicionalmente se vincularon más de 430 mil obligados a nuevos programas de tratamiento persuasivo, se atendieron cerca de 3.000 denuncias sobre omisiones con respecto al Sistema de la Protección Social y se fiscalizaron aportantes que representan los derechos de la Protección Social de 605.656 cotizantes (trabajadores).

De otra parte, respecto del otro objetivo misional de la UGPP relacionado con la atención oportuna y con calidad de las solicitudes de reconocimiento de las Obligaciones Pensionales y de Novedades de Nómina Pensional, del régimen de prima media, a cargo de las entidades públicas del orden nacional, que estén o se hayan liquidado, se ha recibido un total de 670.418 solicitudes, de los cuales a mayo de 2018, se ha atendido el 99% (Tabla 13).

**Tabla 13** Oportunidad en la atención de trámites pensionales

Prestación	Noviembre de 2011 a Mayo de 2018	
	SOP	SNN
Atendidas	374.710	288.841
En trámite	6.119	748
<b>Total general</b>	<b>380.829</b>	<b>289.589</b>

Entre noviembre de 2011 y mayo de 2018 se recibieron más de 670 mil solicitudes de trámites pensionales, de los cuáles a mayo de 2018 se ha atendido el 99%.

Fuente: UGPP

De un total de 40 entidades liquidadas para las cuales la UGPP debe ejercer la función de reconocimiento pensional, entre 2011 y el 2017 se recibieron 33 entidades, que representan 338 mil pensionados; durante el 2018 se están recibiendo las siete entidades faltantes que representan cerca de 7 mil pensionados (Tabla 14).

**Tabla 14** Recepción de la función pensional

PERIODO	N° de entidades	N° de pensionados
2011-2017	33	338.203
2018	7	7.020

La UGPP administra la nómina de la gran mayoría de los pensionados de las entidades que se ha programado recibir la función pensional.

Fuente: UGPP

El valor del cálculo actuarial actualizado a 31 de diciembre de 2017, para los 33 fondos recibidos, asciende a \$ 139,2 billones. El valor total de la mesada procesada, correspondiente a los 33 Fondos administrados por la Unidad, para junio de 2018 asciende a \$688,2 mm distribuida en tres tipos de prestación (Tabla 15).

**Tabla 15** Tipos de prestación

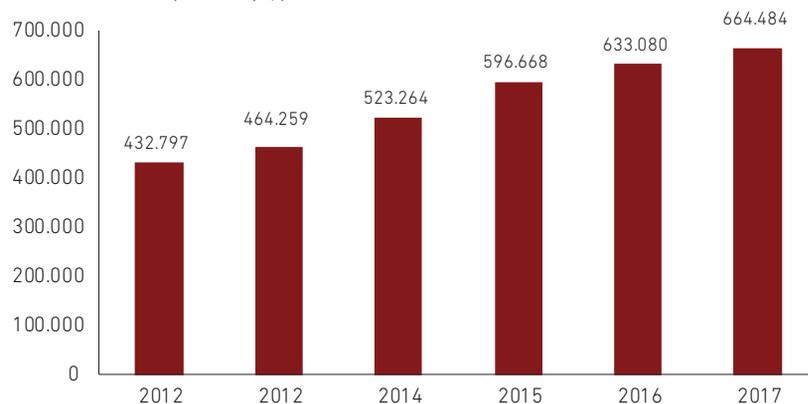
PRESTACIÓN	Valor mesadas a Junio 2018 (\$ MM)	Distribución (%)
Vejez / Jubilación	548	79,63
Invalidez	12,9	1,87
Sustitución / Supervivencia	127,2	18,5
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>688,2</b>	<b>100</b>

A junio de 2018, la prestación a la vejez absorbe el 79,63% del valor total de la mesada (\$688,2 mm), esto se traduce en que \$548 mm son destinados a la jubilación de la población colombiana.

Fuente: UGPP

En la Gráfica 25 se presenta el valor de las mesadas pensionales al corte de cada anualidad.

**Gráfica 25** Evolución valor de las mesadas (Pesos, \$)



El incremento del valor de las mesadas está relacionado con la incorporación de 29 fondos, entre 2012 y 2017. Entre estos los más representativos, en términos de número de pensiones, son: ISS ARL con 24.126, ISS Empleador con 19.901, TELECOM con 15.245, y la Caja Agraria con 9.274. La variación promedio del periodo, dado el incremento, es de 9.02%.

Nota: El valor anual de cada mesada pensional resulta de multiplicar el valor mensual reconocido como pensión por el número de meses que en el año se paga. Si el valor de la mesada es de 1 SMMLV se incrementa con el crecimiento del salario mínimo, las de mayor valor se incrementan anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior. Los incrementos presentados en la gráfica se explican por la inclusión de las mesadas pensionales de los nuevos fondos incorporados al corte de cada uno de los años.

Fuente: UGPP



*El Ministro de Hacienda visitó la Plaza de Corabastos y habló con los comerciantes sobre los precios de los productos básicos de la canasta familiar. Agosto 8 de 2016, Bogotá.*



*Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas en la Plaza de Bolívar acompaña la entrega de los Acuerdos Paz al Congreso de la República. Agosto 26 de 2016, Bogotá.*

## Apoyo al Plan de Desarrollo

### 3.1 Contribuciones a la construcción de paz

Para asegurar la sostenibilidad fiscal del Gobierno durante el período de ejecución del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el MHCP lideró, durante los últimos tres años, en conjunto con el 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 el cual fue presentado en el MFMP 2017. Dicha estimación, arrojó un costo total para la implementación del Acuerdo de \$129,5 billones constantes de 2016, los cuales deben ser financiados con la concurrencia de diferentes fuentes: PGN, SGP, SGR, recursos propios de las Entidades Territoriales, cooperación internacional y el sector privado.

En 2018 se realizó el seguimiento presupuestal a las inversiones ejecutadas durante el 2017 y se hizo una homologación del costeo y los productos contenidos en el Plan Marco de Implementación (PMI)<sup>17</sup>. Como resultado de este ejercicio, se mantuvo invariable el costo total de la implementación del Acuerdo Final (Tabla 16), pero se modificó la distribución al interior, especialmente en tres de los puntos: i) Participación política, ii) Fin del conflicto y iii) Solución al problema de drogas.

<sup>17</sup> El capítulo 6 del MFMP de 2018 contiene mayor detalle del ejercicio de homologación y seguimiento descrito en esta sección.

**Tabla 16** Costos por punto del acuerdo

PUNTOS DEL ACUERDO	Costo total (MFMP 2017) (\$ Billones)	Participación sobre el total (%)	Costo total / Cruce PMI (\$ Billones)	Participación sobre el total (%)
1. Reforma Rural Integral	110,6	85,4	110,6	85,4
2. Participación política	4,3	3,3	3,9	3
3. Fin del conflicto	1,9	1,5	2,5	1,9
4. Solución al problema de drogas ilícitas	8,3	6,4	7,9	6,1
5. Víctimas	4,3	3,3	4,5	3,5
6. Implementación, verificación y refrendación			0,1	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>100</b>	<b>129,5</b>	<b>100</b>

En la homologación del costeo y los productos contenidos en PMI, se mantuvo invariable el costo total de la implementación del Acuerdo Final (\$129,5 billones).

\*Cifras constantes de 2016  
Fuente: MHCP – DGPM

En cuanto a la ejecución de recursos, de los \$8,8 billones proyectados en el MFMP 2017, se ejecutaron \$6,9 billones, lo cual representa el 79% (Tabla 17). Las fuentes con mayor porcentaje de recursos ejecutados fueron: Cooperación (95%), SGP (87%) y el PGN (84%). Los temas en los que fueron focalizados estos recursos son: educación, infraestructura y adecuación de tierras, sustitución de cultivos y salud.

La firma del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP), trae consigo la obligación de realizar inversiones que deben ocurrir de manera prioritaria en algunos territorios. El PDET es un instrumento especial de planificación y gestión, para implementar la Reforma Rural de manera prioritaria y con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

**Tabla 17** Recursos ejecutados para el cumplimiento al Acuerdo de Paz - 2017

PUNTOS DEL ACUERDO	Total 2017* (\$ MM)	Participación sobre el total (%)	(\$ MM)				
			PGN	SGP	SGR	ET	Coop
1. Reforma Rural Integral	5.016	72,3	1.297	2.346	741	339	293
2. Participación política	16	1,7	13,7	5	0	11	86
3. Fin del conflicto	525	7,6	465	0	0	0	60
4. Solución al problema de drogas ilícitas	1.014	14,6	586	2	0	0	427
5. Víctimas	193	2,8	60,2	1	0	1	131
6. Implementación, verificación y refrendación	78	1,1	32,7	0	0	0	45
<b>Total</b>	<b>6.941</b>	<b>100</b>	<b>2.454</b>	<b>2.353</b>	<b>741</b>	<b>351</b>	<b>1.042</b>

En 2017 se invirtieron \$6,9 billones, lo cual representa una ejecución del 79% frente a lo proyectado.

\*Cifras constantes de 2016.

Nota: i) Recursos propios de entidades territoriales se toma como fuente Formulario Único Territorial (FUT). Hacia adelante se usará SUIFP del DNP; ii) SGP se toma de FUT con excepción de educación que se utilizan los datos de Ministerio de Educación Nacional; y iii) SGR se hizo cruce con el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías y se clasificaron los proyectos por pilar del acuerdo. Solo se tuvo en cuenta la ejecución medida por giros.

Fuente: MHCP, DNP y APC

En consecuencia, el MHCP, en conjunto con la ART, desarrolló un ejercicio para determinar el costo de los PDET. El ejercicio fue concertado con los diferentes sectores para que se incluyan en los Planes Nacionales, en el MGMP 2019 y, de esta forma, se prioricen recursos para reducir las desigualdades producidas por el conflicto. El resultado de este ejercicio arrojó que por lo menos el 72% de los recursos destinados a la Reforma Rural (\$79,6 billones) deben ser focalizados en territorios PDET (Tabla 18). La mayoría de estos recursos deben estar destinados a garantizar los derechos de salud y educación, y al cumplimiento de los compromisos del pilar de infraestructura y adecuación de tierras.

**Tabla 18** Costo indicativo Total Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

PRODUCTO	PDET* (\$ Billones)
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1,4
Infraestructura y adecuación de tierras	12,9
Salud	3,8
Educación rural	7,8
Vivienda y Agua potable	3,4
Producción agropecuaria y Economía Solidaria	0,6
Derecho a la Alimentación	0,6
Planes de acción para la transformación regional	0,4
<b>TOTAL SIN SGP</b>	<b>30,9</b>
SGP Salud	12,6
SGP Educación	32,4
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico	1,7
<b>TOTAL CON SGP Y CONTINGENCIAS</b>	<b>79,6</b>

El 72% de los recursos destinados a la Reforma Rural deben ser focalizados en territorios PDET.

\*Cifras constantes de 2016  
Fuente: MHCP y ART

De esta manera, de los \$6,9 billones ejecutados para la implementación del Acuerdo en 2017, 42% fueron focalizados en los municipios PDET (Gráfica 26). Siendo la región Alto Patía – Norte del Cauca la que concentró la mayor cantidad de recursos y Arauca la menor. Esto se debe a las características poblacionales, lo cual demanda mayores recursos en los sectores de educación, salud y tierras<sup>18</sup>.

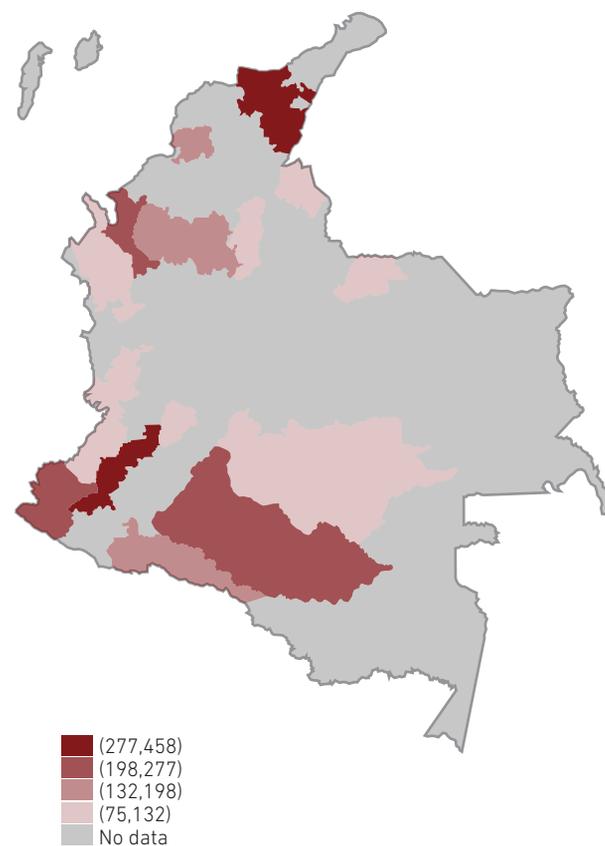
18 Alto Patía – Norte del Cauca es la subregión con la población rural más grande (18% de la población rural total PDET), mientras que Arauca cuenta con una población rural baja (3%). Adicionalmente, la primera, es la región de mayor extensión entendido por número de departamentos (3), número de municipios (24) o de número de predios rurales (24% del total de predios rurales). Por el contrario, la segunda, solo cuenta con 4 municipios y el 3% de los predios rurales y además, es la región con la vocación agrícola más baja (del total de hectáreas solo el 1% tiene vocación agrícola, mientras que la más alta Urabá Antioqueño tiene el 42%).

**Tabla 19** Recursos focalizados en subregiones PDET

SUBREGIÓN PDET	Total 2017	Part (%)
Alto Patía - Norte del Cauca	458	16
Sierra Nevada - Perijá	285	10
Pacífico y Frontera Nariñense	277	10
Urabá Antioqueño	268	9
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueño	246	8
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	196	7
Sur de Córdoba	146	5
Montes de María	145	5
Putumayo	141	5
Macarena - Guaviare	132	5
Chocó	124	4
Pacífico Medio	121	4
Catatumbo	121	4
Sur del Tolima	83	3
Sur de Bolívar	81	3
Arauca	75	3
<b>TOTAL</b>	<b>2.986</b>	<b>100</b>

Fuente: MHCP-DNP-APC

**Gráfica 26** Recursos focalizados en subregiones PDET



A partir de la ejecución observada en 2017 y el ejercicio de costeo PDET, se actualizó la distribución del financiamiento por cada una de las fuentes. El PGN continúa siendo de las fuentes con mayor participación dada su ejecución positiva (mayor al 80%); mientras el SGP aumenta la participación, debido al incremento en los recursos disponibles, en especial del sector educación, y debido a que en el costeo PDET la garantía de los derechos de salud y educación implican una asignación importante de recursos. En cuanto a los recursos de cooperación, también se mantiene la participación, asociado al hecho que los recursos ejecutados fueron muy cercanos a la estimación realizada. Por último, las fuentes territoriales restantes, se ajustaron a la baja, para reducir la participación de las mismas en el financiamiento de los compromisos asociados a los territorios PDET.

**Tabla 20** Fuentes de financiamiento del posconflicto

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Costo Total* (\$ Billones)	Participación (%)
Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0
Sistema General de Participaciones	47,7	36,8
Sistema de Regalías	18,1	14,0
Entidades Territoriales - Recursos Propios	4,3	3,3
Cooperación Internacional	11,6	8,9
Inversión Privada	1,2	0,9
<b>Total</b>	<b>129,5</b>	<b>100</b>

El PGN y el SGP son las principales fuentes de financiamiento de los Acuerdos de Paz.

\*Cifras constantes de 2016  
Fuente: MHCP

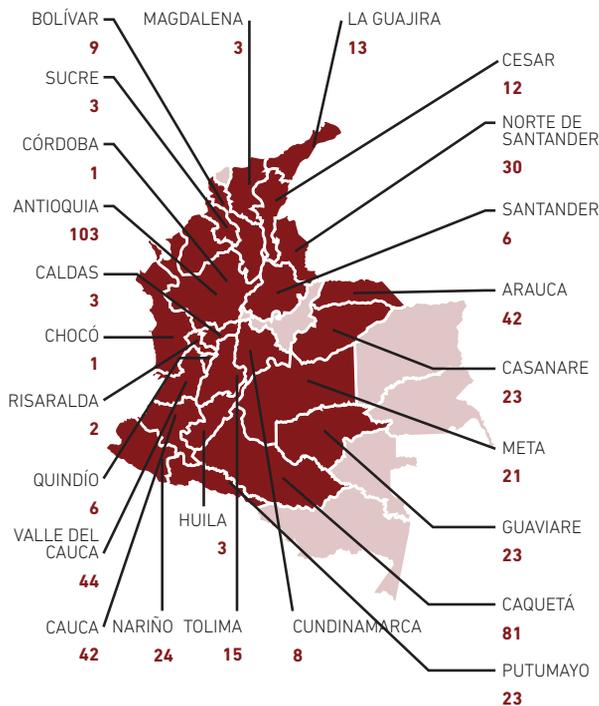
Por último, además del esfuerzo que cada sector hará para los PDET, el MHCP ha promovido iniciativas para el financiamiento de los acuerdos. Se definieron incentivos tributarios<sup>19</sup> para las ZOMAC. El resultado de este esfuerzo fiscal, realizado por el país desde octubre de 2017, se ha materializado con la creación de 407 nuevas empresas

<sup>19</sup> Las micro y pequeñas empresas asentadas en estos territorios no tendrán que pagar impuesto de renta hasta el 2021; a partir de ese año, cancelarán solo el 25% hasta el 2024; desde entonces, hasta el 2027, el 50% y solo en el 2027 cancelarán la tarifa completa. Las medianas y grandes empresas tendrán una reducción del 50% hasta el 2021 y del 25%, entre el 2022 y el 2027, año a partir del cual tendrán que pagar el 100% del impuesto de renta. De este régimen de tributación especial, se excluyen las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos, y los grandes contribuyentes dedicados a la actividad portuaria.

en estos municipios<sup>20</sup>. La mayoría de estas nuevas empresas están dedicadas a la agricultura, el comercio y el transporte de carga; que llevarán desarrollo, empleo, seguridad y mejora en la calidad de vida de los habitantes.

**Gráfica 27** Empresas creadas en territorios ZOMAC

# 541 EMPRESAS CREADAS EN ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO (ZOMAC)



**ALGUNOS DE LOS SECTORES BENEFICIADOS**

- APOYO** a la agricultura
- CULTIVOS** de palma
- COMERCIO** de productos alimenticios
- COMERCIO** de materias primas agropecuarias
- TRANSPORTE** de carga

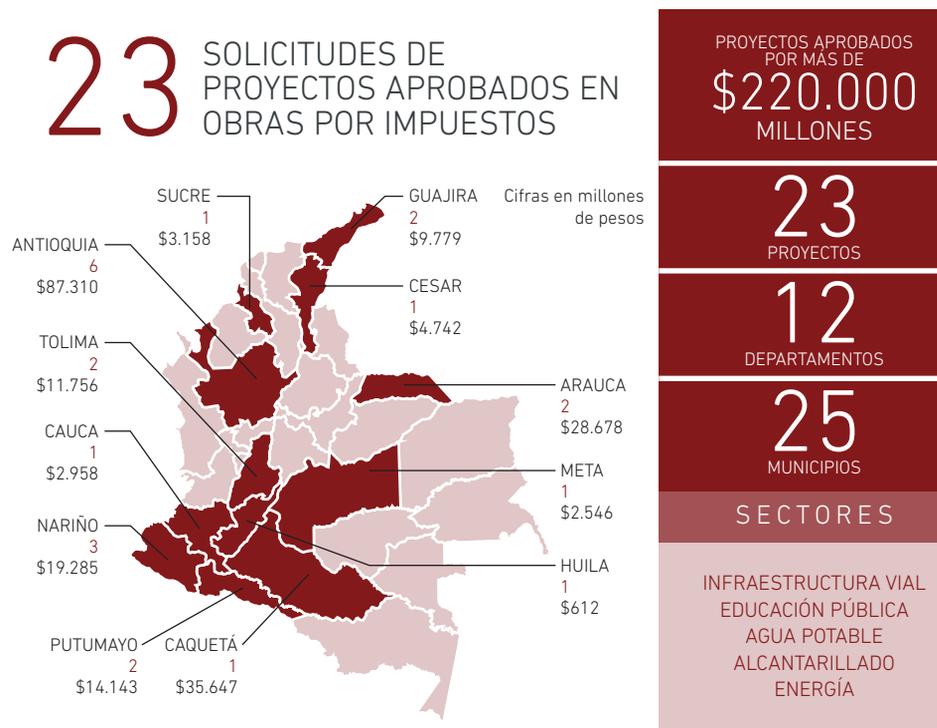
Estas 541 empresas han sido creadas a partir de la expedición del Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017, hasta junio de 2018.

Fuente: DIAN

<sup>20</sup> Corte 3 de mayo de 2018.

Adicionalmente, con el objetivo de multiplicar la capacidad de ejecución y aprender de las buenas prácticas del sector privado, el Gobierno diseñó el mecanismo de Obras por Impuestos, el cual le da la oportunidad a las medianas y grandes empresas<sup>21</sup> de definir si parte de sus obligaciones con la DIAN por concepto de impuesto de renta, se utilizan en financiar directamente obras en las ZOMAC. Dentro de la primera convocatoria de Obras por Impuestos, se presentaron más de 30 empresas y se creó un banco con más de 27 proyectos, de los cuales ya se aprobaron 23 por \$220.000 millones (Gráfica 28). Dichos proyectos, beneficiarán a 12 departamentos y 25 municipios con obras como: mejoramiento de vías, suministro de agua potable, proyectos energéticos y nuevas sedes educativas. Obras que seguramente habrían tardado años en ejecutarse, de no existir estas condiciones favorables.

**Gráfica 28** Primera convocatoria obras por impuestos



Fuente: ART

<sup>21</sup> Con ingresos brutos anuales superiores a los \$1.071 millones.

## 3.2 Vivienda FRECH NO VIS

### 3.2.1 Política de impulso al sector vivienda mediante programas de cobertura de tasas de interés FRECH

Dentro de los principales objetivos del Gobierno nacional desde el año 2010 se encuentran impulsar el crecimiento económico, generar empleo y brindar soluciones de vivienda a los ciudadanos. Para lograr estos objetivos, una de las más importantes herramientas ha sido la construcción de vivienda tanto VIS como No VIS.

Por tal motivo, el Gobierno amplió y mejoró el programa de coberturas condicionadas de tasas de interés conocido como FRECH, ya no como instrumento temporal de política contra cíclica, sino como una medida que alineaba la política social y económica del Gobierno a través de impulsar la “locomotora” de vivienda.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” estableció que el Gobierno nacional podría ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los nuevos deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional otorgados por los establecimientos de crédito, a través del FRECH.

En 2013, el MHCP implementó el PIPE I, con el fin de dinamizar la economía en un escenario de crecimiento económico moderado. El plan tenía la finalidad de mantener la tasa de desempleo en un dígito e incrementar el PIB en un punto porcentual mediante acciones sectoriales, entre las que se destacaban inversiones en infraestructura, industria, comercio, lucha anticontrabando, medidas arancelarias y estímulos a la vivienda.

Se adoptó la tercera generación de coberturas a la tasa de interés (FRECH III) para viviendas desde 135 SMMLV hasta 335 SMMLV con el fin de impulsar la construcción de vivienda de alto valor agregado, dirigida a hogares de ingresos medios (Gráfica 29). Las 30.594 coberturas dispuestas para el programa fueron ejecutadas en su totalidad al cierre de diciembre de 2014.

**Gráfica 29** Resumen programa FRECH III 2013-2014

Valor de la vivienda (SMMLV)	Cobertura de tasa de interés (puntos)	Número Coberturas entregadas	Valor desembolsos (\$)
135 -235	2,5	14.799	1.039.427
235 -335	2,5	15.795	1.655.434
	Total	30.594	2.694.862

Cada peso invertido por el Gobierno en el programa FRECH, generó 10 pesos de valor agregado en la economía; se destinaron recursos por \$430 mil millones, provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Fuente: MHCP – Viceministerio Técnico

**Gráfica 30** Distribución inicial FRECH No VIS 2016

Año	Valor de la vivienda (SMMLV)	Cobertura de tasa de interés (puntos)	Número Coberturas ofrecidas	Coberturas Entregadas
2016	135 -335	2,5	25.000	17.214
2017	135 -435	2,5	20.000	19.913
2018	135 -435	2,5	20.000	7.433*

Cada peso invertido por el Gobierno en el programa FRECH, generó 10 pesos de valor agregado en la economía de interés; se destinaron recursos por \$1,5 Billones, provenientes del Presupuesto General de la Nación.

\*Coberturas entregadas a mayo 31 de 2018  
Fuente: MHCP – Viceministerio Técnico

En el año 2015, ante las señales de desaceleración de la economía colombiana derivadas del desplome de los precios internacionales del petróleo, el Gobierno nacional anunció el plan de choque denominado "PIPE 2.0". Este plan, al igual que el anterior,

buscaba reactivar el crecimiento económico del país, mediante el estímulo de diferentes sectores. Dentro de dichos estímulos, se contempló el nuevo programa de cobertura a la tasa de interés para adquisición de vivienda nueva no VIS - FRECH no VIS. Este programa se declaró de importancia estratégica en el CONPES 3848 de 2015 y se reglamentó en el Decreto 2500 de 2015 y la Resolución 201 de 2016.

Ante la baja demanda de coberturas en 2016 y el deterioro observado en los indicadores de vivienda (ventas, iniciaciones de obra y lanzamientos), el MHCP vio la necesidad de ampliar el rango de vivienda para estimular aún más el crecimiento económico, en un segmento que brinda mayor valor agregado al sector de la construcción y otros sectores encadenados a él.

Se decidió ampliar hasta 435 SMMLV el valor de la vivienda urbana a la que se le otorgan las coberturas de tasa de interés, reduciendo la meta anual de 25.000 a 20.000 coberturas, para garantizar la utilización de la totalidad de recursos aprobados en enero de 2017; de igual forma, se amplió el marco del programa por dos años más, para la colocación de 40.000 coberturas nuevas en los años 2018 y 2019. Estos cambios quedaron establecidos en el nuevo CONPES 3897 de 2017 que modificó el 3848 de 2015 y se reglamentó con el Decreto 1442 de 2017 y la Resolución 2758 de 2017.

En vista de los buenos resultados observados en 2017, donde se asignaron la totalidad de los cupos definidos según los registros de Cifin, para la vigencia 2018 se espera otorgar nuevamente 20.000 subsidios en un único segmento de viviendas avaluadas entre 135 y 435 SMMLV, es decir entre \$105 millones y \$340 millones. A mayo de 2018, se han asignado 7.436 coberturas con una ejecución del 37%.

### **3.3 Plan de Impulso a la Productividad y Empleo (PIPE)**

A comienzos de 2013, el Gobierno identificó una desaceleración del crecimiento, que afectaba especialmente a la industria y a la agricultura, la cual se explicaba en la lenta recuperación de las economías desarrolladas tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, la desaceleración de China, la continua revaluación del peso desde el 2009 y los altos niveles de contrabando. Ante esta alerta, y con el fin de proteger los logros alcanzados en materia social, se implementó el PIPE.

Este plan se componía de varias disposiciones transversales, cuyo fin era impulsar la actividad económica en general, y varias disposiciones sectoriales, enfocadas en sectores en los que la desaceleración era especialmente pronunciada, y que son de alto impacto en la generación de valor agregado y el empleo.

Las medidas transversales correspondían a medidas cambiarias destinadas a incrementar el ahorro en moneda extranjera y por lo tanto aliviar la apreciación que sufría el peso en esa época, la eliminación de manera anticipada de los aportes parafiscales de los empleadores al ICBF y el SENA, la eliminación de aranceles para bienes de capital y materias primas no producidas en el país y la implementación de varias medidas para combatir el contrabando.

En particular, con el fin de mejorar la competitividad de la industria, se extendió hasta agosto de 2015 la política de Cero Arancel para 3.094 partidas arancelarias de bienes de capital y materias primas no producidas en el país, lo que implicó un alivio cercano a los \$1,2 billones para los empresarios. También, como parte del PIPE se introdujo un plan anticontrabando que incluyó la incorporación de 1.000 efectivos más para la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), junto con la promulgación de la Ley Anticontrabando.

Las medidas sectoriales del PIPE se concentran en varios sectores de actividad productiva, entre ellos la industria manufacturera y la construcción de vivienda e infraestructura, entre otros. Dentro de las medidas destinadas a la industria manufacturera se encuentran, principalmente, la eliminación de la sobretasa del 20% en el costo de la energía eléctrica y la sobretasa de 8,9% en el costo del gas para la industria, la destinación de \$120 mm para abrir líneas de crédito para la inversión productiva, la promoción de la innovación y el emprendimiento.

Varias de las disposiciones de este plan se concentraron en impulsar la construcción de vivienda. Tras llegar a un acuerdo con el sector financiero, se introdujo un subsidio a la tasa de interés para la compra de vivienda de clase media, el cual redujo el costo de financiación promedio de 12,5% a 7%. De esta reducción en la tasa de interés, 2,5 puntos los financió el Gobierno y el restante el sector bancario. Adicionalmente, se implementó la segunda etapa del programa de las 100 mil viviendas, con subsidios directos y a la tasa de interés por valor de \$1,7 billones. Este plan impulsó el crecimiento en el sector de las edificaciones en 6,7pp durante el segundo trimestre de 2013, lo cual generó 130 mil empleos adicionales en el sector de la construcción.

El Plan de Impulso de la Productividad permitió acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura vial que ya estaban en marcha por un valor de \$711 mm. Adicionalmente, la FDN implementó un nuevo modelo de banco de desarrollo, que ofreció productos que permitan la financiación eficiente de las obras de infraestructura y las garantías para que estos proyectos puedan ser financiados por fondos de pensiones. Finalmente, se aprobó la Ley de Infraestructura que regularía específicamente la infraestructura de transporte para promover la eficiencia y desarrollo del sector. Algunos de los proyectos que más se beneficiaron con esta Ley son: el Túnel de La Línea, los corredores Bogotá – Buenaventura, Bogotá – Cúcuta y Bogotá – Villavicencio.

### **3.3.1 PIPE 2.0**

Como consecuencia de la desaceleración que experimentó la economía en 2015 a raíz de los efectos de la caída en los precios internacionales del petróleo, la reducción en los flujos de inversión extranjera y la normalización de la política monetaria en Estados Unidos, el Gobierno diseñó un paquete de medidas encaminadas a acelerar el crecimiento económico. En este marco se creó una segunda etapa del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo. El plan PIPE 2.0 se diseñó con el objetivo de generar un alto impacto en la generación de valor agregado, competitividad y empleo. El Gobierno destinó cerca de \$16,6 billones para este fin, provenientes del PGN, de recursos sin ejecutar del SGR y de los provistos por las APP, los cuales concentró en cinco áreas sensibles en la generación de desarrollo y crecimiento económico sostenible: infraestructura educativa, vías por obras públicas, vivienda urbana, inversión de regalías y vivienda rural. Su objetivo era crear las condiciones necesarias para que la economía, a mediano plazo, retorne a sus niveles de crecimiento potencial superiores a 3,5%; adicionalmente, se estima que estos programas permitieron la creación de 300 mil nuevos puestos de trabajo.

En relación con la infraestructura educativa, en 2015 el país tenía un déficit de 51.134 aulas para poder tener a todos los niños en una jornada única. En el marco de este plan se planteó como meta construir 30.680 nuevos salones de clase antes de terminar el presente año, lo que significa una reducción del 60% en el déficit de aulas; al final, se construirán en cuatro años el mismo número de salones de clase que en las últimas seis décadas. La inversión será cercana a los \$5 billones: \$2 billones provenientes del PGN, \$1,3 billones del SGR, \$700 mm de los entes territoriales y \$1 billón a través de APP.

En lo que tiene que ver con vías por obra pública, el programa de infraestructura de cuarta generación (4G) se complementó con inversiones por \$4 billones en el mejoramiento de la Red Vial Nacional, en red primaria y secundaria. Estas inversiones mejorarán considerablemente la conectividad de los principales centros de producción con los corredores de comercio exterior.

En vivienda urbana se destinaron inicialmente 50.000 coberturas de tasa de interés para la compra de viviendas de clase media (entre 135 y 335 SMMLV, entre \$105 y \$262 millones en precios de 2018) para 2016 y 2017, asignando 25.000 para cada año. Posteriormente, en 2017 se redujo a 20.000 el número de coberturas para ese año, y se amplió la cobertura del programa a viviendas con precios entre 335 y 435 SMMLV (entre \$262 y \$340 millones en precios de 2018). Además, se extendió el programa para 2018 y 2019, asignando 20.000 coberturas para cada año, dando continuidad a esta iniciativa. Adicionalmente, se amplió en 30 mil coberturas el programa “Mi Casa Ya”, destinado a otorgar subsidios a la cuota inicial y a la tasa de interés para hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV (entre \$1,6 y \$3,1 millones en precios de 2018), alcanzando 130 mil soluciones de vivienda.

Estas medidas no solo tienen un alto impacto social, sino un efecto multiplicado en la economía. Se estima que por cada peso que invierte el Gobierno en el programa de vivienda de clase media, la economía genera \$10,4 adicionales de valor agregado, debido a los múltiples encadenamientos que tiene la construcción con los otros sectores de la actividad económica nacional. En el caso de los programas en los que se financia la adquisición de vivienda social, este multiplicador es menor debido al menor valor agregado incorporado en la construcción de la vivienda, aunque sigue siendo significativo.

Adicionalmente, entre 2015 y 2016 se otorgaron 26.456 soluciones de vivienda rural, lo cual significa un cumplimiento de 106% frente a las 24.923 soluciones, que era la meta planteada inicialmente; al final, no solo se entregaron más viviendas que las presupuestadas, sino que se mejoró la calidad de las mismas.

Con el fin de incentivar el aparato productivo del país y estimular la creación de empleo, se prorrogó inicialmente hasta el año anterior la política de arancel cero para materias primas y bienes de capital no producidos en el país contenida en el PIPE 1.0, lo cual se tradujo en un alivio arancelario de unos \$2,5 billones para la industria nacional durante

los dos años que estuvo en vigencia esta política. Esta política se volvió permanente con la implementación de Colombia Repunta.

El sector turístico también se benefició con un impuesto de renta de cero para aquellos proyectos hoteleros que comenzaron construcción antes de terminar el 2017; adicionalmente, en la Reforma Tributaria de 2016 se aprobó una disposición según la cual los hoteles que se creen en municipios pequeños, de menos de 200.000 habitantes, tendrán un impuesto de renta de 9% durante 20 años.

### 3.4 Política de Atención y Reparación a Víctimas

Para el Gobierno nacional el compromiso con las víctimas y en especial las de desplazamiento forzado<sup>22</sup> ha contado con un esfuerzo constante en materia presupuestal con el objeto de procurar la garantía de sus derechos. En este sentido, como se observará a continuación, el Gobierno ha realizado un ejercicio permanente en la asignación de recursos y esta ha sido coherente con la regla fiscal, el MFMP y la implementación gradual y progresiva de esta política.

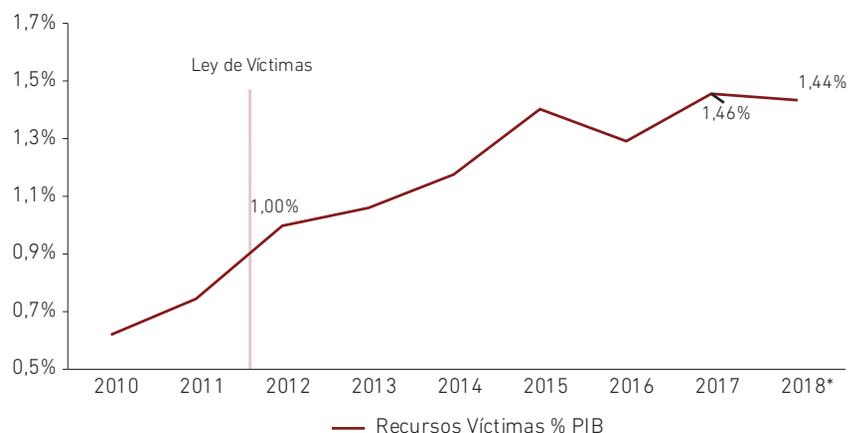
Así entonces, la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento permitieron desarrollar una institucionalidad para la atención a población víctima. En el año 2011, al sancionarse la Ley 1448 se materializó la mayor iniciativa nacional<sup>23</sup> para avanzar en la garantía de derechos de la población víctima al brindar asistencia, atención y reparación integral a todas las víctimas del conflicto armado interno colombiano.

El comportamiento histórico del presupuesto exclusivo para atención a víctimas evidencia un crecimiento progresivo que se presenta como porcentaje del PIB. Los recursos para la política en 2010 eran del 0,6% del PIB, en 2012, año de entrada en vigencia de la Ley 1448, representaban alrededor del 1% del PIB y en la actual vigencia ascienden al 1,4% del PIB.

22 Las víctimas de desplazamiento forzado representan el porcentaje más alto en el Registro Único de Víctimas (85%).

23 En la ley 1448 reconocen 9 hechos victimizantes con derecho a indemnización administrativa (homicidio, desaparición forzada, tortura, tratos crueles o degradantes, secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual y reproductiva, reclutamiento ilegal de menores, lesiones que causaron incapacidad, lesiones que no causaron incapacidad y desplazamiento forzado). A su vez la ley reconoce la existencia de otros hechos victimizantes (acto terrorista / atentado / combate / enfrentamientos / hostigamientos, amenaza, despojo y abandono de bienes y minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado).

**Gráfica 31** Presupuesto para la Política de Víctimas 2010-2018



Desde la implementación de la Ley de Víctimas los recursos para esta población han aumentado constantemente llegando a 1,44% del PIB en el 2018.

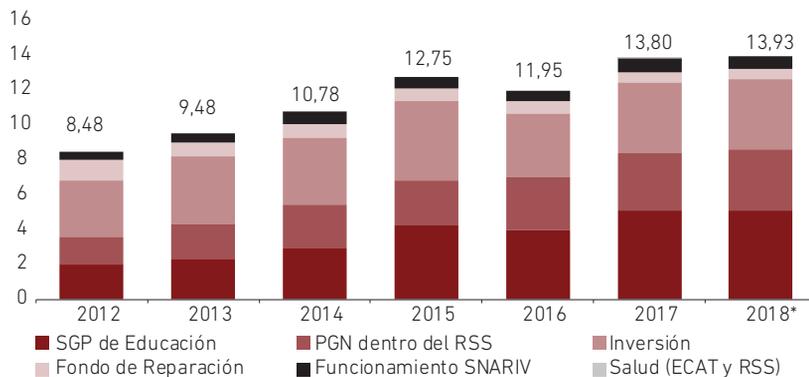
\*Cifras con corte a marzo.  
Fuente: MHCP - DGPPN - PIB DANE

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 para las Víctimas (Indemnizaciones) y el funcionamiento de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

El presupuesto de inversión ha sido la fuente más representativa para la financiación de la política de víctimas, con un promedio anual de 34% del gasto total, seguido por los componentes de SGP en Educación y Régimen Subsidiado de Salud con 31% y 22%, respectivamente. El Fondo de Reparación con el cual se realiza el pago de las Indemnizaciones representa el 7%, mientras que el gasto en funcionamiento de las entidades del SNARIV participa en promedio con el 6%.

A lo largo de la vigencia de la Ley 1448 se han programado y ejecutado \$81,2 billones de pesos a precios constantes de 2018 para la atención a la población víctima del conflicto armado. 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 todas 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.

**Gráfica 32** Gasto total de la Política de Víctimas 2012-2018 (\$ Billones)



La principal fuente de recursos para la implementación de la política han sido los de Inversión (PGN) que representan el 34%.

\*Cifras de 2018 con corte a marzo.  
Fuente: MHCP - DGPPN

Por último, se destaca la atención humanitaria, el componente de mayor peso en la medida de Atención, 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. 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. Dentro de los 24 derechos que atiende la política los de mayor participación son Educación con el 42,2%, Salud con el 24,8%, Subsistencia Mínima con el 5,5%, Vivienda con 4,9% e indemnización con 4,4%.

**Tabla 21** Presupuesto Política de Víctimas 2012-2018 por medidas y componentes Ley 1448

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		(\$ MM) 2012-2018
Asistencia	Asistencia Judicial	304
	Identificación	33
	Salud	19.533
	SGP (Educación)	25.607
	<b>Total Asistencia</b>	<b>45.477</b>
Atención	Asistencia	283
	Atención Humanitaria	13.039
	Retornos	859
	<b>Total Atención</b>	<b>14.182</b>
Reparación	Educación Superior	140
	Garantías de no repetición	803
	Generación de Ingresos	2.253
	Indemnización	5.416
	Medidas de Satisfacción	349
	Reparaciones Colectivas**	667
	Restitución de Tierras	984
	Vivienda	4.564
	<b>Total Reparación</b>	<b>15.177</b>
	Otros	Coordinación Nación - Territorio
Enfoque diferencial		520
Fortalecimiento Institucional		5.635
Justicia y del Derecho		7
<b>Total Otros</b>		<b>6.342</b>
<b>Total general</b>		<b>81.178</b>

En total se han invertido \$81 billones en la implementación de la política de los cuales \$45 billones han sido destinados para la medida de Asistencia a víctimas.

\*Cifras con corte a marzo.

\*\*Incluye reparaciones individuales y colectivas.

Fuente: MHCP - DGPPN

**Tabla 22** Presupuesto Política de Víctimas 2012-2018 por derechos

DERECHO	Apropiación Final 2017 (\$ MM)	Participación (%)	Apropiación Inicial 2018* (\$ MM)	Participación (%)
Educación	5.882	42,63	5.884	42,22
Salud	3.309	23,99	3.454	24,79
Subsistencia mínima	758	5,5	763	5,47
Indemnización	904	6,56	614	4,41
Otros	2.942	21,33	3.22	23,11
<b>TOTAL</b>	<b>13.796</b>		<b>13.934</b>	

Los derechos en los cuales se destina la mayor cantidad de recursos son educación y salud.

\*Cifras con corte a marzo.  
Fuente: MHCP - DGPPN

### 3.5 Créditos con tasa compensada para la educación superior

En cuanto al impulso del desarrollo de infraestructura educativa en el país y por esta vía estimular la economía a través de la generación de empleo, FINDETER como Banca de Desarrollo ha sido fundamental en la promoción de créditos blandos para impulsar obras en el sector educativo.

Durante el primer periodo de Gobierno (Agosto 2010 - Agosto 2014), FINDETER colocó recursos para el sector educación mediante líneas de crédito por valor de \$858 mm, de los cuales, el 75% equivalente a \$647 mm, beneficiaron un total de 67 instituciones de educación superior, localizadas en 29 municipios de 22 departamentos del país, de los cuales el 30% por un monto de \$176 mm corresponden a líneas con tasa compensada, es decir, con subsidio a la tasa de interés, mecanismo que contribuye a dinamizar la economía a través del desarrollo de proyectos de gran impacto social con un esfuerzo fiscal complementario por parte del Gobierno nacional.

En el segundo periodo del Presidente Santos, consecuente con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País”, se dio continuidad a su interés por

impulsar el “pilar de educación”, a través del cual se propician condiciones de paz y equidad. FINDETER ha sido un instrumento del MHCP para la financiación de proyectos en el sector de educación superior con la colocación de \$1,3 billones en este sector, con importantes resultados en términos de maximización del beneficio e impacto de los recursos dispuestos por esta Entidad. El 82% de estos recursos equivalentes a \$1,08 billones, han beneficiado a un total de 46 instituciones de educación superior localizadas en 18 municipios de 13 departamentos del país, de los cuales el 72% por \$777 mm se han desembolsado a través de líneas de tasa compensada.

Las tasas compensadas son líneas de redescuento<sup>24</sup> con tasa blanda (tasas de bajo interés) a partir del aporte o transferencia de recursos por parte de un tercero (Gobierno nacional, entes territoriales). Dichos recursos permiten compensar la diferencia entre los intereses causados y liquidados por los créditos desembolsados bajo esa línea; y los intereses que debería recibir FINDETER por un crédito de redescuento bajo las mismas condiciones de plazo, periodo de gracia, tasa y sector, producto de un redescuento ordinario.

El mecanismo de tasa compensada disminuye el esfuerzo de caja porque mediante un aporte correspondiente a la diferencia entre el costo de los recursos y la tasa de redescuento especial (blanda), se garantiza la disponibilidad total de la financiación para la ejecución de los proyectos.

Recursos con tasas bajas favorecen el acceso a la educación superior haciendo viable a las instituciones la apertura de mayores cupos, logrando por esta vía un aporte importante para que Colombia sea un país con mayores posibilidades de oferta educativa universitaria. Asimismo, estos proyectos han tenido el interés de ser amigables con el medio ambiente, obteniendo importantes disminuciones en cuanto al consumo de agua y energía.

Dentro de las inversiones financiadas se destacan: remodelación y ampliación de sedes universitarias; mantenimiento de instalaciones; construcción de coliseos; modernización de sistemas de información académicos; construcción y dotación de laboratorios; bibliotecas; construcción de hospital universitario; entre otros. Ejemplo de estos proyectos son los siguientes:

<sup>24</sup> Se entiende por redescuento toda operación en virtud de la cual FINDETER entrega recursos a un establecimiento de crédito o a entidades debidamente autorizadas por la ley para intermediar, con el objeto de que estas financien operaciones de crédito a cambio de la cesión de garantías suficientes.

- Pontificia Universidad Javeriana: Construcción del edificio universidad ciudad por valor de \$75.000 millones en la ciudad de Bogotá.
- Universidad de la Sabana: Construcción del edificio 'Ad Portas' por valor de \$75.000 millones en el Municipio de Chía – Cundinamarca.
- Universidad de Los Andes: Mejoramiento de la infraestructura de cómputo y construcción del nuevo bloque C de la universidad por valor de \$72.052 millones en la ciudad de Bogotá.

Estos recursos de la línea de tasa compensada otorgados por FINDETER, han permitido la ampliación de sedes educativas de diferentes universidades tanto públicas como privadas, con significativos ahorros en materia del servicio de deuda, que se traducen en mayor capacidad financiera por parte de las universidades.

### 3.6 Presupuesto General de la Nación 2018

Mediante la Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017 y el Decreto de Liquidación 2236 del 27 de diciembre de 2017 se aprobó el PGN para la vigencia fiscal de 2018, *"Ajuste exitoso, repunte en marcha"*, por valor de \$235,6 billones, superior en 1% al PGN de 2017, que en términos reales significa una reducción cercana al 2,0%. Del monto aprobado, \$221,5 billones se financian con recursos de la Nación y \$14 billones con recursos propios.

Esta ley de presupuesto cumple con la normatividad vigente y con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal contenidas en el MFMP de 2017. Se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el EOP, y demás normas presupuestales vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, el Decreto Único Reglamentario 1608 de 2015, la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece una regla fiscal para el GNC, y la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *"Todos por un nuevo país"*. Incorpora las partidas necesarias para garantizar la operación de los órganos que lo integran y la atención de las obligaciones de la Nación.

Del total aprobado para 2018, \$40 billones se destinan a inversión pública, cifra que representa un nivel equivalente al 4,1% del PIB de la Nación. Los recursos presupuestados permiten financiar la ejecución de la política social del Gobierno nacional mediante mayor

inversión en sectores estratégicos como infraestructura, inclusión social, educación y formación técnica, atención a la primera infancia y la niñez, y agropecuario, entre otros.

Los principales programas incluidos en el PGN 2018 son: Infraestructura de transporte con \$4,1 billones; formación técnica y superior del SENA, que beneficiará a más de 7 millones de estudiantes por \$3,0 billones; subsidios energía y gas por \$2,6 billones, que le permitirá a 11 millones 352 mil hogares de estratos 1 y 2 pagar facturas 60% más económicas en 2018; el programa “De Cero a Siempre”, que beneficia más de 1 millón de niños en el desarrollo integral de la primera infancia, contará con \$2,6 billones.

También se destacan inversiones por \$2,4 billones para los programas de atención integral a la primera infancia en favor de 691.265 niños a través del ICBF; \$1,8 billones para el sector agropecuario; \$1,7 billones para el programa Familias en Acción, que son 2 millones 550 mil familias; \$1,5 billones para el programa Colombia Mayor (casi un millón 700 mil beneficiarios), y \$1 billón para el PAE que brindará 5 millones 423 mil raciones diarias.

Para créditos, becas y sostenimiento de 423.181 universitarios se asignan \$900 mm; \$800 mm para el desarrollo del programa ‘Ser Pilo Paga’ que beneficia a 38.207 estudiantes; \$1,8 billones para los programas de vivienda: Vivienda Gratuita que beneficia 10.000 familias (\$500 mm), Mi Casa Ya cuota inicial para 24.170 familias (\$500 mm), Vivienda Rural para 4.314 familias beneficiarias (\$200 mm) y subsidios a la Tasa de Interés para Vivienda para 53.500 personas (\$600 mm).

En la Ley de PGN 2018 se aprobó también la descapitalización de la Imprenta Nacional de Colombia en \$100 mm, y del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) en \$400 mm. Como hemos explicado en múltiples ocasiones, estos recursos permitirán financiar programas sociales del Gobierno nacional durante la vigencia fiscal de 2018, y de ninguna manera afectarán las cesantías y los ahorros de los afiliados.

El presupuesto que se está ejecutando este año permitirá cumplir con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, muy especialmente las de inclusión social y los programas para construir un país en paz, con equidad y con educación. Es importante destacar el presupuesto asignado al sector educación, \$37,5 billones, que constituye el valor más alto del PGN para un sector y el más elevado que se ha asignado a educación en toda nuestra historia, por lo que va a ser muy difícil que en los

próximos años la educación pierda protagonismo. Esto demuestra que lo que se estableció como prioridades de Gobierno se refleja en el presupuesto: se está haciendo un gran esfuerzo por mejorar la educación desde la primera infancia hasta la universidad.

Al sector Defensa también le ha sido asignado una suma importante en el PGN 2018, \$31,6 billones, para el fortalecimiento de la seguridad y la modernización de sector. En general, el análisis de las cifras en el Congreso de la República permitió lograr una mejor composición de partidas y realizar algunas modificaciones a sectores como Educación, Salud e Infraestructura, a los que le fueron aprobados mayores recursos para universidades públicas, hospitales públicos y vías del país.

El PGN de 2018 cumple las metas previstas en la Regla Fiscal. Como se ha señalado en otra sección, la caída de la renta petrolera obligó al país a ajustar gradualmente sus cuentas y mantener un control estricto en el gasto, especialmente el de funcionamiento. Se ha logrado con éxito, como lo han reconocido organismos multilaterales y agencias calificadoras de riesgo, tanto que se ha podido mantener el grado de inversión que estas últimas le dieron al país desde 2011. Gracias a las características que distinguen a la regla fiscal se ha podido manejar el nivel del déficit fiscal que en 2016 llegó a su máximo, 4% del PIB, en 2017 a 3,6 %, menor al del año antepasado, este año será de 3,1 % del PIB y de 2,4% en 2019, que es el punto de referencia para elaborar el proyecto de ley de presupuesto de la próxima vigencia fiscal, y así se precisa en el MFMP 2018.

Vale la pena señalar que el MHCP evaluó recientemente las proyecciones del presupuesto de rentas y recursos de capital para el año 2018 y con el ánimo de anticiparse a un escenario en que los recaudos que se esperan percibir en esta vigencia no sean suficientes para financiar los gastos autorizados en el PGN vigente, expidió el Decreto 662 de 2018, mediante el cual se aplazan algunas partidas por la suma total de \$2 billones. Esta decisión se mantendrá hasta tanto no se tenga certeza de la recaudación esperada para 2018.



*El Ministerio de Hacienda lideró la estructuración de Créditos por USD 400 millones para el financiamiento del Plan Todos Somos Pazcífico. Los Proyectos en ejecución incluyen agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica, beneficiando a hogares, escuelas y centros de salud en el litoral. Enero 30 de 2016, Buenaventura.*

## Impulso al Desarrollo Regional

### 4.1 Financiación de proyectos regionales

La nueva reforma del SGR, creada mediante el Acto Legislativo No. 5 de 2011 que reformó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, es un mecanismo de distribución de recursos de inversión que se fundamenta en cuatro principios: 1) el ahorro para el futuro; 2) la equidad regional, social e intergeneracional; 3) la competitividad regional y 4) el buen gobierno. Con esta reforma, se reconocen los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, que favorece el desarrollo, la equidad y la competitividad regional con un enfoque de cierre de brechas.

Esta reforma buscaba corregir los problemas presentados en el FNR, el cual tenía un carácter procíclico y de generación de concentración de recursos en pocas entidades territoriales, que limitaba la población beneficiaria.

Antes de esta reforma, entre 1995 y 2010, en 8 departamentos se concentraba el 17% de la población beneficiaria, que recibía el 80% de los recursos de las regalías; ahora con el nuevo esquema el 20% de los recursos se destinan a los productores y el 80% se distribuye entre todo el país. La nueva distribución de los recursos de regalías logró mayor equidad y cierre de brechas en el territorio, que aproximados por el Índice de Gini<sup>25</sup> entre departamentos descendió de 0,84 puntos a 0,52 puntos.

<sup>25</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad, es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Desde la entrada en funcionamiento del SGR en 2012 hasta junio de 2018 con recursos del SGR se han aprobado 12.810 proyectos por más de \$31,4 billones, donde el tamaño promedio de los proyectos asciende a \$2.500 millones. Las inversiones en su gran mayoría han sido en los sectores de transporte \$11.714 millones (37%), educación \$4.119 millones (13%), ciencia y tecnología \$2.725 millones (8,6%) agua potable y saneamiento básico \$2.167 millones (7%) y vivienda \$1.997 millones (6%).

Las regalías han aportado al crecimiento de las regiones del país, generado en promedio 0,6% de PIB por las inversiones anuales adicionales por cerca de \$5 billones, además de la creación de 97 mil nuevos empleos y que 123 mil colombianos hayan salido de la pobreza extrema y 449 mil de la pobreza.

Del total de aprobaciones, un 69% (8.840 proyectos) están terminados y ya generan impactos positivos en millones de colombianos, un 24,4% (3 mil proyectos) se encuentran en ejecución y en el corto plazo se convertirán en soluciones efectivas a las diversas problemáticas del país y solo un 6,6% (849 proyectos) están por contratar.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 se reforma el SGR como un importante instrumento para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, no solo por ser una fuente de financiación de inversión territorial, sino porque se fundamenta en la construcción concertada con el territorio de proyectos de desarrollo económico, social y ambiental. Esta reforma asigna recursos a proyectos de inversión que benefician a las entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado y a la reparación de las víctimas.

El SGR cuenta con principios de buen gobierno gracias a los OCAD donde participan diferentes niveles de gobierno para priorizar y aprobar los proyectos. Las regalías se ejecutan de cara a los ciudadanos, pues gracias a herramientas tecnológicas como Maparegalías<sup>26</sup> se puede hacer seguimiento peso a peso.

---

<sup>26</sup> Maparegalías es una herramienta para la gestión transparente de la actividad Minero Energética en Colombia, desde la explotación de los recursos naturales, hasta la financiación y ejecución de los proyectos de inversión que benefician a todos los colombianos con los recursos de Regalías. Podrá encontrar el maparegalías en el siguiente link <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

#### **4.1.1 Fondos del SGR y distribución de los ingresos**

El SGR está compuesto por los siguientes fondos de inversión: Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), Desarrollo Regional (FDR), Compensación Regional (FCR), por dos tipos de asignación: Asignación para la Paz (AP) y las Asignaciones Directas (AD); y dos fondos de ahorro: Ahorro y Estabilización (FAE) y el Ahorro Pensional Territorial (FONPET).

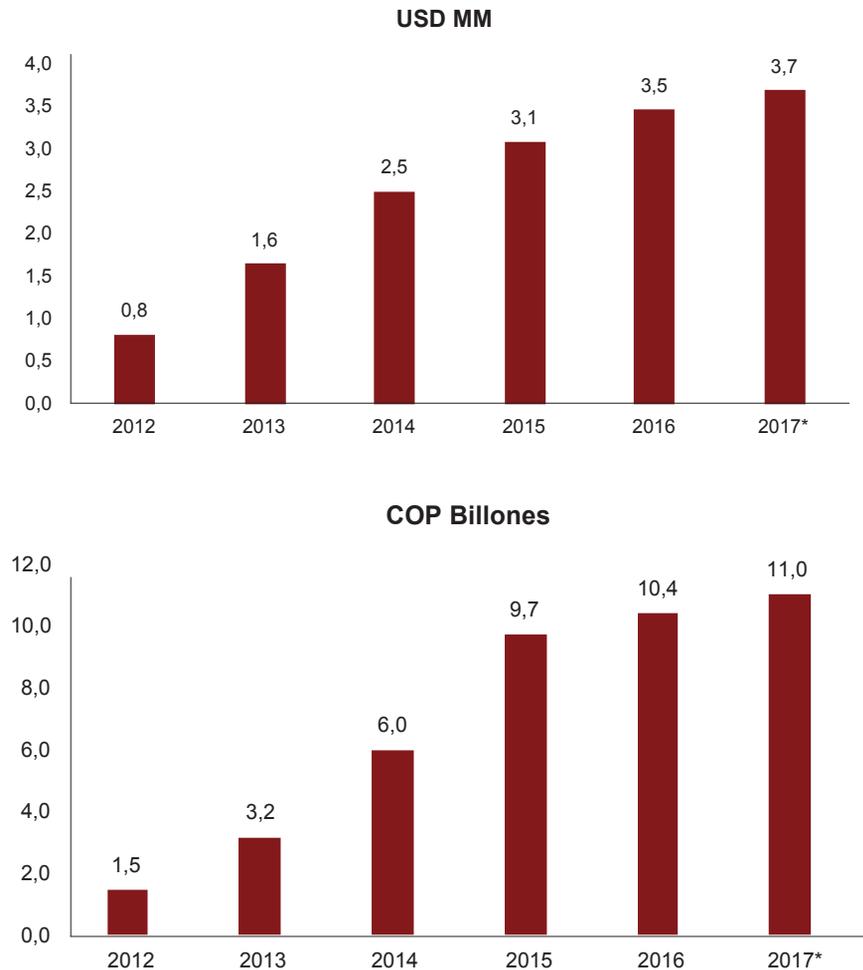
Con el propósito de que los recursos del SGR lleguen a las regiones que más lo necesitan, se han destinado entre 2017-2018 cerca de \$1,2 billones para la financiación del Acuerdo Final para la Paz, y se mantiene una disponibilidad importante del 40% del FCR para los municipios más pobres del país, de categorías 4, 5 y 6 con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mayor al 35%.

En relación con los fondos de ahorro del SGR, mensualmente se trasladan recursos de ahorro pensional territorial al FONPET y alrededor del 20% de los ingresos del sistema al FAE.

Con la reforma del año 2012, se ha ahorrado en promedio el 20% de las regalías de todos los recursos naturales no renovables, y no solo de la explotación de petróleo como era antes. Mediante esta dinámica, el país tiene la seguridad de que cuenta con unos recursos salvaguardados para darle estabilidad a los beneficiarios de regalías en épocas de vacas flacas. A 2017 se tenían más de \$11 billones en el exterior ahorrados (USD 3,7 mm), lo que equivale a más del 1% del PIB o dos reformas tributarias.

Las buenas prácticas de gobernanza y gestión del FAE han merecido que, en junio de 2017, el Natural Resource Governance Institute (NRGI), que mide el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales en 81 países, haya clasificado la gobernanza del FAE del SGR como la mejor en el mundo.

**Gráfica 33** Evolución saldo Fondo de Ahorro y Estabilización FAE



Las buenas prácticas de gobernanza y gestión del FAE merecieron que, en junio de 2017, el Natural Resource Governance Institute (NRGI), que mide el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales en 81 países, clasificara la gobernanza del FAE del SGR como la mejor en el mundo.

Gracias a la dinámica de ahorro a través del FAE del Sistema General de Regalías, el país cuenta con cerca de USD 3,7 MM (1% del PIB) para estabilizar los ingresos y mantener los niveles de inversión en épocas de vacas flacas.

\*Cifras con corte a diciembre.  
Fuente: Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional – MHCP

Por último, existen otros conceptos de distribución de los ingresos del SGR que corresponden a: la administración y funcionamiento del SGR (2%), fiscalización y cartografía (2%), Sistema de Monitoreo (1%) y recursos de inversión para los municipios del Río Magdalena (Cormagdalena) y Canal del Dique (0,5%). Los demás recursos son distribuidos entre los fondos de inversión y ahorro mencionados inicialmente.

#### 4.1.2 Funciones del Ministerio de Hacienda en el SGR

El MHCP es un órgano del SGR, que tiene como principales funciones<sup>27</sup>:

- I Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR.
- II Formular el proyecto de presupuesto del SGR 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.
- III Elaborar los estados financieros del SGR.
- IV Participa en 27 OCAD así: en los 6 OCAD regionales, 18 departamentales, 2 de corporaciones y recientemente líderes del OCAD PAZ<sup>28</sup>.
- V Secretaría Técnica del OCAD PAZ<sup>29</sup>.

Además de las funciones mencionadas anteriormente, el MHCP hace parte también de la Comisión Rectora y es miembro de varios OCAD. La Comisión Rectora es la encargada de definir la política y reglamentación general del SGR para su adecuado funcionamiento. Los OCAD son los responsables de definir, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión a financiar con los recursos del SGR. A continuación, se describen los logros y resultados obtenidos a la fecha del MHCP dentro del SGR.

#### 4.1.3 Ejecución presupuestal y giro de recursos del SGR

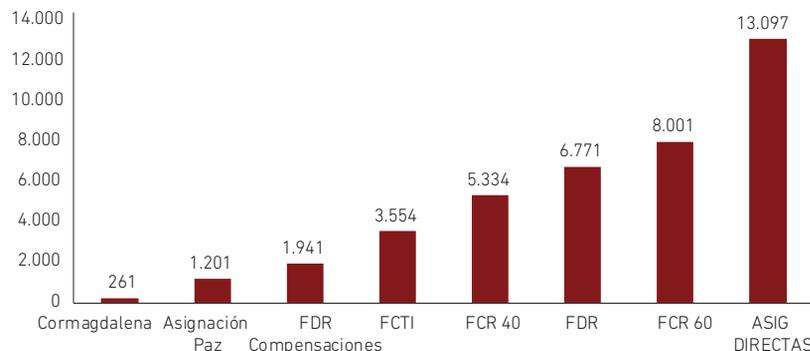
Desde la entrada en operación del nuevo Sistema en enero de 2012 hasta mayo de 2018, se han apropiado cerca de \$55,6 billones, de los cuales \$40,2 billones corresponden al presupuesto de inversión territorial (Gráfica 34).

<sup>27</sup> Las funciones de los numerales I, II y III se encuentran determinadas por la Ley 1530 de 2012 artículo 8.

<sup>28</sup> Inciso 5 del párrafo 7 Acto Legislativo No. 04 de 2017.

<sup>29</sup> Decreto Ley 1534 Ley de 2017.

**Gráfica 34** Presupuesto por fuente de recursos de inversión del SGR 2012-2018  
(\$ Miles de millones)



Desde enero de 2012 hasta mayo de 2018, se han apropiado cerca \$40,2 billones para inversión territorial.

Fuente: Grupo SGR - MHCP

En cuanto al giro de recursos de regalías, desde el 2012 a mayo de 2018 se han girado \$41,5 billones (75%) a los diferentes fondos y beneficiarios del SGR, de los cuales \$27 billones fueron destinados a la financiación de proyectos de inversión en las diferentes entidades territoriales del país.

En cuanto a los recursos de regalías destinados al ahorro, de 2012 a mayo de 2018 se han girado \$12,4 billones al ahorro pensional territorial y departamental (FAE).

Debe tenerse en cuenta que el SGR tiene un régimen presupuestal que se rige con sus propias normas y tiene como uno de sus principios que es un presupuesto de caja; así para para el bienio 2017-2018, la ejecución presupuestal corresponde a lo decretado para la vigencia en curso que asciende a \$14,5 billones más la diferencia entre el recaudo efectivo y los giros de la vigencia anterior 2015-2016, que son \$5,9 billones, que se adicionan como disponibilidad inicial para un presupuesto por ejecutar total de \$20,4 billones que se han venido ejecutando en la medida que se recauda, como se muestra en la Tabla 23.

**Tabla 23** Ejecución presupuestal del SGR bienio 2017-2018

CONCEPTO	(\$ MM)			(%)
	Presupuesto 2017-2018*	Recaudo distribuido + disponibilidad inicial	Valor girado**	Ejecución
Funcionamiento***	316	269	146	54
Fiscalización	511	475	176	37
Sistema de monitoreo	150	132	108	81
<b>TOTAL ADMINISTRACIÓN</b>	<b>977</b>	<b>877</b>	<b>430</b>	<b>49</b>
Asignación paz	511	377	-	0
Asignación paz - Infraestructura vías	690	690	0	0
Cormagdalena	109	100	26	26
FCTI	1.719	1.550	247	16
FDR - Proyectos de inversión	3.447	2.332	458	20
FDR - Infraestructura vías	690	690	-	0
FCR 60%	4.212	3.377	923	27
FDR - Compensación Asignaciones Directas	593	381	-	0
Asignaciones Directas	2.685	1.720	1.547	90
AD - Compensaciones	1.077	876	209	24
FCR 40%	1.960	1.403	1.350	96
Incentivo a la producción***	263	164	119	72
<b>TOTAL RECURSOS DE INVERSIÓN</b>	<b>17.957</b>	<b>13.660</b>	<b>4.879</b>	<b>36</b>
FAE	586	623	582	93
FONPET	954	842	0	100
<b>TOTAL AHORRO</b>	<b>1.540</b>	<b>1.465</b>	<b>582</b>	<b>97</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>20.474</b>	<b>16.002</b>	<b>5.891</b>	<b>43</b>

Gracias a que los recursos de los fondos de inversión ahora son girados a los proveedores o terceros finales, existe una mayor transparencia, control y una mejor administración de los recursos de regalías.

\*Corresponde al presupuesto de la vigencia 2017-2018 expedido mediante Decreto 2190 de 2016, disponibilidad inicial Decreto 1103 de 2017, Decreto ley 1634 de traslado presupuestal FCTI al FDR y a la asignación paz, Decreto ley 1690 de traslado presupuestal FAE y FONPET al a la asignación paz, decreto 2152 de 2017 (ajuste a las compensaciones de 2015 y 2016, decreto 737 de abril de 2018 compensación 2017).

\*\*Corresponde al valor girado desde enero 2017 al 31 de mayo de 2018.

\*\*\*En funcionamiento se descontó \$91.060 millones por incentivo a la producción Resolución 1145 de 2017. Participación en la toma de decisiones de inversión territorial.

Fuente: Grupo SGR - MHCP

Como se mencionó anteriormente, con los recursos de inversión del SGR se financian proyectos que son presentados por las entidades territoriales para viabilización, priorización y aprobación de los OCAD. Estos órganos son la instancia en la que los tres niveles de Gobierno acuerdan las inversiones que permitirán avanzar en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Territoriales de Desarrollo.

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.

#### **4.1.4 Participación en la toma de decisiones de inversión territorial**

El MHCP es miembro de los 6 OCAD Regionales, de 18 de los 32 OCAD departamentales y de 2 de las 8 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.

De los \$40,2 billones de pesos del presupuesto de inversión del SGR acumulado del 2012 a mayo de 2018, \$31,4 billones se han aprobado en los OCAD correspondientes a 12.810 proyectos. Específicamente, en los OCAD regionales y departamentales en los que el MHCP participa como miembro líder, se han aprobado 763 proyectos de inversión por un valor de \$6,3 billones, a lo largo del mismo período de corte.

Bajo estas premisas de rigor técnico y financiero, durante el bienio 2017-2018, el MHCP ha participado en la aprobación de 599 proyectos de inversión y 20 aprobaciones para

el pago de inflexibilidades<sup>30</sup> por un monto total de \$5 billones provenientes del SGR, como se muestra en la Tabla 24.

**Tabla 24** Proyectos aprobados donde MHCP ha liderado o acompañado 2017-2018

OCAD	Presupuesto habilitado 2017-2018* (\$ MM)	No. de proyectos	Valor SGR Aprobado (\$ MM)
Regional Caribe	2.094	77	1.495
Regional Centro Oriente	1.210	54	469
Regional Centro Sur	772	69	678
Regional Eje Cafetero	832	23	214
Regional Llanos	684	57	473
Regional Pacifico	1.581	127	765
Atlántico	0,079	7	12
Boyacá	96	16	48
Caldas	1	1	0
Cauca	7	46	21
Cesar	171	48	132
Córdoba	49	3	31
Magdalena	4	1	1
Meta	535	27	578
Norte de Santander	20	3	11
Santander	150	24	88
Tolima	81	16	79
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8.288</b>	<b>599</b>	<b>5.093</b>

Con la participación del MHCP en las aprobaciones de los proyectos de inversión, mediante la implementación de buenas prácticas de toma de decisiones, rigor técnico y financiero, en el bienio en curso, se han aprobado 599 proyectos por \$5 billones, que han aportado al crecimiento y desarrollo de las regiones del país.

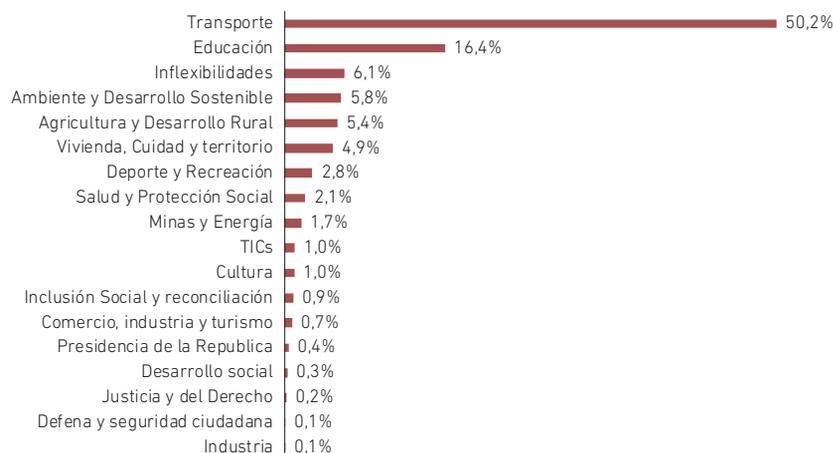
\*Cifras del 1 de enero de 2017 al 31 de mayo de 2018. Incluye V.F. 2019.  
Fuente: MHCP - Grupo SGR

Estos recursos se han destinado principalmente a financiar proyectos de inversión del sector transporte, al cual corresponde 50,2%, seguido por la inversión en educación

<sup>30</sup> Inflexibilidades: es el pago de deudas contraídas con cargo a recursos de regalías con anterioridad al 31 de diciembre de 2011.

con 16,4% de los recursos. En tercer lugar, están las inflexibilidades, que representa un 6,1% de los recursos aprobados en el periodo.

**Gráfica 35** Aprobación de proyectos SGR con apoyo de MHCP 2017-2018



La reforma del SGR, ha permitido una distribución más equitativa y con menos concentración de los recursos en pocos sectores, es así como millones de colombianos se han beneficiado con las inversiones en los diferentes sectores estratégicos como transporte, educación, ciencia y tecnología, ambiente y desarrollo sostenible, agua potable y saneamiento básico y vivienda.

Cifras entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018.  
Fuente: Grupo SGR - MHCP

Desde este rol de miembro de los OCAD Regionales, y a la luz de la disposición del Decreto 2190 de 2017 que asigna 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 Adaptación, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y las Gobernaciones, se puedan formular, viabilizar, priorizar y aprobar proyectos 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 para acceder a estos recursos, los cuales serán divulgados a través de un documento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

#### **4.1.5 Participación en el OCAD Paz**

El Acto Legislativo 04 de 2017 introduce un cambio muy importante ya que define una fuente de inversión recurrente para la implementación del Acuerdo Final y con ello asegurar que, durante los próximos 20 años, nuestros territorios cuenten con más de \$15 billones que contribuirán al mejoramiento de sus niveles de competitividad y productividad, reduciendo las brechas de desarrollo en las zonas rurales, especialmente en las más golpeadas por el conflicto armado.

Para el bienio 2017-2018, el Decreto Ley 1634 de 2017, trasladó por única vez cerca de \$1,38 billones de los saldos sin aprobar al 31 de diciembre de 2016 del FCTI, destinando recursos a la nueva Asignación para la Paz (AP) (50%) y al FDR (50%). Estos recursos tienen como finalidad financiar proyectos de infraestructura en transporte, en especial vías terciarias, priorizando las ZOMAC, contribuyendo así a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

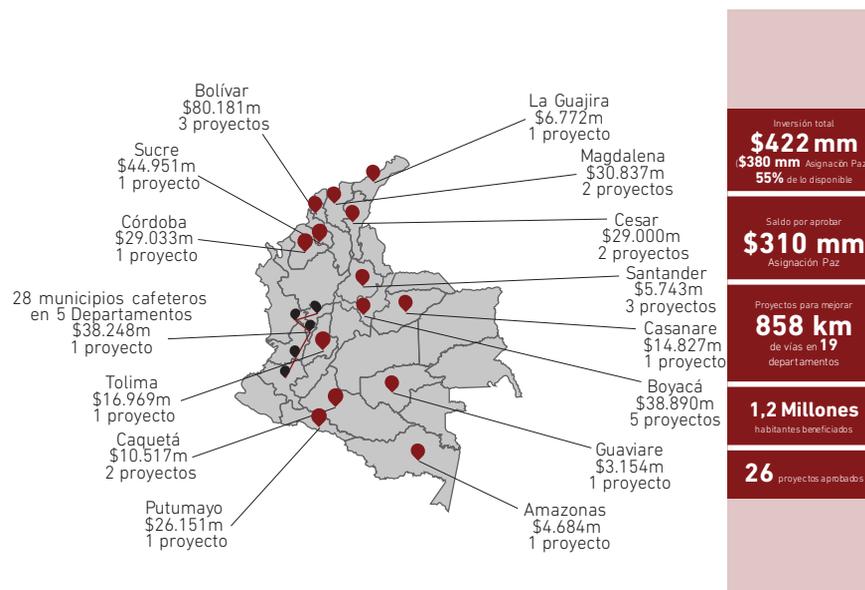
Además de este importante traslado, el Acto Legislativo también contempla como fuente, y por 20 años, el 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los rendimientos financieros del mismo sistema, los cuales se constituyen como AP que financiará proyectos priorizados en las zonas con mayor afectación del conflicto armado, presencia de economías ilegales, nivel de pobreza, debilidad institucional y productores de hidrocarburos y minerales.

El Acto Legislativo también constituyó al OCAD Paz, como responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo de Paz. Las reglas para acceder a estos recursos se definieron mediante el Decreto Ley 413 de 2018 en el cual, además, se definen los pesos de las reglas de priorización de las entidades territoriales y confiere al OCAD Paz la posibilidad de realizar convocatorias para definir los proyectos de inversión susceptibles a ser financiados.

Desde su entrada en operación del OCAD PAZ en octubre de 2017 hasta el mes de mayo de 2018, el OCAD Paz ha aprobado 26 proyectos de inversión por un valor total de \$422 mm, de ese total cerca de \$380 mm provienen de recursos de regalías AP,

para inversión en infraestructura de transporte que es un factor fundamental para el desarrollo de las regiones. De estos 26 proyectos, seis tienen cofinanciación, lo que demuestra que la inversión del OCAD Paz constituye un instrumento apropiado para orientar la inversión pública territorial a proyectos de alto impacto.

**Gráfica 36** Balance OCAD Paz



\*Cifras con corte a 30 de junio de 2018  
Fuente: Grupo SGR - MHCP

**Tabla 25** Presupuesto del OCAD Paz 2017-2018

FUENTE	Valor (\$MM)
Asignación Paz	511
Asignación Paz - Infraestructura de Transporte	690
Total asignación 2017-2018 (1+2)	1
Total aprobaciones 2017-2018	380
Saldo disponible a la fecha de corte (3-4)	821

\*Cifras con corte a 28 de mayo de 2018.  
Fuente: Secretaría Técnica del OCAD Paz

Desde su entrada en operación en 2017 hasta el mes de mayo, el OCAD PAZ aprobó 26 proyectos de inversión por \$380 mm para inversión en infraestructura de transporte.

En solo seis meses de operación del OCAD Paz, se han aprobado 55% de los recursos disponibles de AP (\$690 mm) para el bienio. Estos proyectos se han enfocado en la pavimentación de carreteras para unir las cabeceras municipales, construcción de puentes en zonas veredales, mejoramiento y rehabilitación de vías, entre otros.

Con la aprobación de estos proyectos además de mejorar las condiciones de vida de los campesinos ubicados en zonas rurales de difícil acceso y aquellas más afectadas por el conflicto armado, se han beneficiado 1,2 millones de habitantes y contribuido con el mejoramiento de 858 km de vías.

#### **4.1.6 Mejoras introducidas al SGR**

Los recursos del SGR son una de las principales fuentes de financiación de inversión para las entidades territoriales, incluso para muchas de estas los ingresos que perciben por este concepto superan en buena parte sus presupuestos propios, así en aras de dar agilidad y eficiencia en los procesos de aprobación de proyectos y buscando un mayor impacto en el uso de estos recursos se han introducido varias mejoras en el funcionamiento del SGR.

Con el fin de agilizar el proceso de aprobación de los recursos, especialmente en las entidades más pobres, se habilitó la aprobación directa de los proyectos de inversión sin necesidad de presentarlos a los OCAD para aquellos municipios y departamentos, que reciben muy pocas regalías anuales, menos de 4.000 SMMLV, lo equivalente a casi \$1.500 millones anuales, siempre y cuando cumplan con los estándares de eficiencia y calidad en la gestión.

El FCTI no ha tenido la dinámica esperada y por eso el Gobierno nacional presentó al Congreso una reforma para mejorarlo, liderada por el MHCP. Se buscaba rediseñar el funcionamiento del FCTI, para que a través de convocatorias se seleccionen los mejores proyectos de inversión y se garantice la presentación y ejecución de estos proyectos por entidades expertas e idóneas en este importante sector, como las universidades y centros de investigación. Esta Ley fue aprobada el 27 de junio de 2018 por el honorable Congreso de la República.

Un gran avance se dio esta vigencia al ordenar el pago directo de los recursos de los fondos de inversión para la ejecución de proyectos desde la cuenta única a la cuenta del proveedor o contratista, una vez se entrega el bien o servicio. Con esta disposición los recursos dan cuenta tanto de la ejecución real de los proyectos y se optimiza el manejo de los recursos que ahora con mayores tasas de rentabilidad en la cuenta única del SGR.

Se expidió un Acuerdo Único que compiló 22 acuerdos y estableció lineamientos para el funcionamiento del SGR, se ajustaron 58 requisitos generales y sectoriales para viabilización y se eliminaron 13 requisitos para facilitar la presentación de proyectos de inversión al SGR.

La información aquí mencionada da cuenta de lo importante que ha sido para la Nación la reforma en el SGR. El nuevo sistema contribuye a la equidad en la distribución del ingreso, ya que ha permitido que, a diferencia del modelo anterior, millones de colombianos se beneficien con los dineros de las regalías. De este modo, el SGR ha contribuido al desarrollo económico y social de más entidades territoriales del país y al fortalecimiento técnico de sus alcaldías, en los temas relacionados con la formulación de proyectos de inversión pública.

## **4.2 Reforma estructural del Sistema General de Participaciones (SGP)**

El MHCP, en los últimos tres años, ha venido trabajando en la construcción de una reforma estructural del SGP. Durante este periodo, se realizaron más de 62 mesas de trabajo con sectores, alcaldes, gobernadores, gremios, academia y demás expertos, que brindaron insumos sobre las lecciones aprendidas desde la expedición de la Ley 715 en 2001 y la Ley 1176 de 2007.

Gracias al diagnóstico realizado se establecieron cuatro pilares básicos sobre los que se estructuró toda la reforma: transparencia, eficiencia, consistencia y flexibilización. En materia de transparencia y eficiencia, se buscó que en los sectores que hacen parte del SGP exista claridad sobre el flujo y el destino de los recursos a través del uso obligatorio de cuentas maestras y giro directo; es decir, medidas que permitan tener un rastro claro del movimiento de recursos, facilitando la información a las instancias de

control y eliminando los obstáculos a la inversión. En materia de consistencia, se buscó la coherencia entre las políticas nación- territorio en un escenario de descentralización a través de competencias diferenciadas y la flexibilización al interior de las bolsas permitiendo un mejor uso de los recursos.

Aunque la reforma no representa mayores recursos a los constitucionalmente asignados al SGP, las eficiencias logradas en cada uno de los sectores permitieron realizar una recomposición de las bolsas al interior del sistema. De esta forma, se reduce la participación del FONPET del 2,9% al 1,9% del SGP, liberando recursos posteriormente destinados a atender el financiamiento de largo plazo de los sectores de: educación (56,16% a 57,58%), y resguardos indígenas (0,52% a 1,0%). Este último, responde al compromiso del Gobierno nacional con la población indígena y representa un incremento de la asignación anual de cerca de \$198 mm a partir de 2019.

Se adoptaron medidas sectoriales para alcanzar un sistema que responda a las necesidades sociales y económicas de las entidades territoriales, en materia de: educación; agua potable y saneamiento básico; salud; de propósito general; y en los municipios ribereños del Magdalena, cuyo efecto se refleja en un mejor servicio para la población del país. Adicionalmente, se incluye una partida para primera infancia sujeta a que los recursos de educación sean superavitarios; se prevé que sean a partir de 2021.

#### **4.2.1 Educación**

Uno de los principales cambios propuestos para el sector es la planeación de los gastos, garantizando de forma prioritaria el pago de personal. Este ejercicio implica la eliminación de la figura del “complemento”<sup>31</sup> ya que el pago de la planta se hará con base en el valor real de la nómina. Como parte de los cambios, se establece, además, una administración eficiente de la planta docente, con el objetivo de lograr una mayor equidad en la prestación del servicio educativo a lo largo del país, evitando sobrecostos en la contratación. Por último, se busca el apalancamiento de mayores recursos que permitan fortalecer la calidad de la educación, a través de la articulación de las fuentes con municipios y departamentos.

<sup>31</sup> Pagos adicionales entregados a las entidades territoriales para el pago de nómina docente y administrativa, con posterioridad a la asignación anual destinada para este fin.

#### **4.2.2 Agua potable y saneamiento básico**

Para la asignación de agua potable y saneamiento básico, se establecen de forma clara las competencias para la Nación y se genera consistencia con las apuestas actuales como la Reforma Rural Integral (punto 1 del Acuerdo final) al incluir dentro del componente de agua potable y saneamiento básico las inversiones en soluciones alternativas de agua, con especial énfasis en las zonas rurales donde existen menores coberturas.

Además, se proponen medidas para dar una mayor flexibilidad en el uso de los recursos, tales como: i) liberar los recursos atrapados en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) para ser reinvertidos en el sector; ii) desmonte de la obligación para destinar mínimo 15% a subsidios; y iii) eliminación de la certificación de agua en municipios, dejando al Decreto 028 de 2008 como única medida de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP. Al mismo tiempo, se crean incentivos para la articulación y priorización de inversiones orientados a aumentar la cobertura, continuidad y reducir las pérdidas de agua, cuyo promedio nacional alcanza el 43% (DNP, 2015).

#### **4.2.3 Salud**

Frente al componente de salud, se reduce de tres a dos el número de bolsas: la primera corresponde al aseguramiento del régimen subsidiado, cuya población se ha duplicado en los últimos 15 años, por lo cual se destinará el 90% de los recursos para este fin; la segunda, se destinará a salud pública y subsidios a la oferta. En particular, los subsidios a la oferta estarán dirigidos únicamente a Empresas Sociales del Estado (ESE) en zonas dispersas y con ausencia de mercados para el sector; las demás ESE deberán operar en condiciones de eficiencias y sostenibilidad por la venta de servicios.

Teniendo en cuenta las dificultades en la administración del manejo de recursos del No POS del régimen subsidiado, a partir del primero de enero de 2019 se trasladará su administración y pago a la Nación a través de la ADRES. Asimismo, antes de finalizar el año 2018 entrará en vigencia el aplicativo “MiPres” para el régimen subsidiado, como medida de control y supervisión del gasto. Estas reformas beneficiarán a departamentos y distritos al eliminar cargas operativas y financieras, a las EPS e IPS al reducir incer-

tidumbre frente a los pagos y a la población atendida al garantizar una administración eficiente, transparente y sostenible de los recursos.

Adicionalmente, con el fin de garantizar el buen comportamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales y de la red prestadora de servicios de salud, se establece un plan de saneamiento para las deudas de salud acumuladas por las entidades a 31 de diciembre de 2018.

#### **4.2.4 Propósito general**

Los cambios propuestos en esta asignación buscan, principalmente, garantizar la autonomía de los territorios en la focalización de la inversión y el uso los recursos conforme a sus planes de desarrollo. Asimismo, incluir criterios de distribución para el cierre de brechas urbano-rural.

#### **4.2.5 Ribereños del Magdalena**

Esta asignación recibe anualmente el 0,08% de los recursos del SGP, equivalentes a más de \$33 mm y se asigna a 111 municipios. Sin embargo, la atomización de los recursos y las inversiones desarticuladas que realizan los municipios limita el impacto de la asignación en la cuenca como región; además, reduce las posibilidades de generar externalidades positivas que trasciendan el espacio territorial de cada uno de los municipios ribereños.

Por tal motivo, la reforma propone la estructuración de tres proyectos de inversión regionales relacionados con la protección de la cuenca del río Magdalena, de acuerdo con la sección geográfica del río a la que pertenezcan (alto, medio y bajo Magdalena)<sup>32</sup>. Dichos proyectos deberán ser formulados y presentados de manera conjunta por los alcaldes de los municipios beneficiarios de la asignación en cada sección geográfica.

<sup>32</sup> Esta división responde al mapa de zonificación hidrográfica realizado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.

### 4.3 Regulación monopolio rentístico de licores

La Ley 1816 de 2016 dio cumplimiento al mandato de la Constitución de 1991 de expedir una ley de régimen propio del monopolio rentístico de licores, manteniendo su titularidad en cabeza de los departamentos y asegurando la generación de recursos para la salud, la educación y el deporte; se buscó el fortalecimiento de las finanzas de los departamentos y se dio cumplimiento a compromisos internacionales.

La Ley 1816 de 2016 organizó las reglas aplicables en todo el país, a los productos nacionales y extranjeros, en materia del monopolio de producción e introducción de licores destilados y alcohol potable. Asimismo, precisó las rentas autorizadas por el ejercicio del monopolio y definió la estructura del impuesto al consumo dando fin al supuesto trato favorable a los productos nacionales al eliminar la tarifa diferencial según el contenido alcohólico. Adicionalmente, la ley prohíbe expresamente a los departamentos exigir requisitos o realizar cobros diferentes a los allí autorizados.

Además de las rentas del monopolio y del impuesto al consumo, la ley estableció que los licores, vinos, aperitivos y similares quedaran gravados con IVA del 5% el cual fue cedido a los departamentos con destino a aseguramiento en salud. El Decreto 719 de 2018 reglamentó la distribución del recaudo de este IVA. En 2018 se distribuirán a los departamentos \$28 mm, por este concepto.

De acuerdo con la información reportada por las Secretarías de Hacienda Departamentales, el recaudo por impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y la participación del monopolio de licores destilados mostró un incremento respecto del año anterior de 26% en 2016 y 21% en 2017. El incremento del recaudo en 2016 corresponde a un efecto de la reforma, en tanto se adelantó la producción o importación en 2016 para evitar el incremento de la tarifa en 2017.

**Tabla 26** Variación del recaudo impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y la participación del monopolio de licores destilados

	2013	2014	2015	2016	2017
Recaudo (\$ Millones)	1.292.742	1.345.827	1.253.466	1.574.864	1.906.067
Variación anual (%)	-	4	-7	26	21

Entre 2013 y 2017 el recaudo tuvo una variación del 47%, correspondiente a \$613 mm.

Fuente: MHCP - DGAF

Los derechos de explotación por introducción de licores destilados, 2017, pagados en 2018 a los departamentos con monopolio, superan los \$5.500 millones.

Finalmente se incluyeron reglas de procedimiento y régimen sancionatorio tendientes también a agilizar el comercio de estos productos y adicionalmente a disminuir el comercio ilícito de contrabando y bebidas adulteradas.

## 4.4 Transporte masivo

Colombia ha asumido el reto de dinamizar sus regiones por medio del desarrollo urbano. Es por esto que el Gobierno nacional ha priorizado la inversión pública dirigida a los sistemas de transporte, no solo por ser un servicio público esencial, sino también porque la movilidad es una dimensión estratégica en las ciudades que permite mejorar su sostenibilidad y competitividad.

La movilidad es uno de los principales retos de la capital del país, resulta entonces necesario ofrecer un sistema de transporte público óptimo e integral con capacidad de respuesta a la dinámica urbana y comercial de la ciudad. Por esto se ha convertido en una prioridad para el Gobierno nacional el fortalecimiento de los sistemas de transporte locales, que sirvan de catalizador para impulsar el desarrollo y la competitividad de una Bogotá que hoy pide que se le reconozca como lo que es, un lugar de proyección y desarrollo.

Nuestro convencimiento radica no solo en mejorar vías, sino también en ofrecer un sistema de transporte público óptimo e integral, que mejore las condiciones de movilidad en la región capital. La planeación de la capital supera su dimensión territorial, pues la conurbación con los municipios de Soacha, Facatativá, Chía, Madrid, Mosquera y Funza muestran una conectividad económica y social en la ciudad-región, y debido a las actividades que desarrollan los ciudadanos es necesaria la evolución del transporte público.

Actualmente las condiciones de movilidad de la ciudad de Bogotá se caracterizan por una oferta pública de transporte insuficiente para responder a las necesidades de desplazamiento de sus habitantes. No obstante, los continuos esfuerzos realizados, las condiciones de movilidad se han venido deteriorando, en especial para los usuarios de transporte público, para quienes la velocidad promedio de desplazamiento pasó de 19,2 km/h en el año 2010 a 16,6 km/h en 2015. En consecuencia, los tiempos de viaje en Transporte Público Colectivo y en SITP aumentaron en promedio 3 minutos por viaje, lo que en total constituye una pérdida de productividad para la ciudad de 172.000 horas al día.

En respuesta a esta situación, el Gobierno nacional ha manifestado su apoyo a la implementación de proyectos, destinados a mejorar las condiciones de movilidad en la Región Capital, estos son: PLMB, Transmilenio Soacha: fases II y III y Regiotram que le apuestan a la productividad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

El MHCP como ordenador del gasto y cofinanciador de sistemas de transporte masivo, administra el presupuesto que es asignado a los sistemas de transporte público y reevalúa la adecuada asignación presupuestal con el fin de identificar las dificultades que se puedan presentar en la ejecución de recursos, y en aras de propender por la sostenibilidad financiera de los sistemas. En tal virtud, desde la DGPE se realiza un seguimiento a estas empresas y sus planes de inversión, a la ejecución de los recursos que provienen de la Nación y se verifica el avance de los proyectos en construcción.

En el caso de los megaproyectos de la región capital, la DGPE acompañó su estructuración financiera, y la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) estudió la capacidad de endeudamiento y sostenibilidad fiscal del Distrito y de la Gobernación con lo cual se obtuvo el aval fiscal ante el CONFIS. Asimismo, en relación con la administración de los proyectos y la construcción de su estructura de gobierno corporativo, desde el MHCP

se establecieron criterios robustos de selección de miembros de junta directiva y se impulsaron buenas prácticas que debían implementarse en los entes gestores, con el fin de contar con profesionales con perfiles idóneos que aporten a las decisiones estratégicas y con el ánimo de blindar de injerencias políticas indebidas la ejecución de estos importantes proyectos.

La construcción de la primera línea del Metro de Bogotá es otro proyecto de infraestructura de gran importancia, cuyas vigencias futuras por parte del Gobierno nacional ascienden a \$15,6 billones de 2018 y por su parte la administración Distrital se ha comprometido con un monto de vigencias futuras equivalente a \$7,4 billones de 2018. Adicionalmente, la Empresa Metro de Bogotá cuenta, con una garantía de la Nación para operaciones de endeudamiento hasta por \$7,8 billones<sup>33</sup> (constantes a diciembre de 2017). Este apoyo decidido por parte del Gobierno Nacional se da tras la expedición de los CONPES 3900 y CONPES 3923, así como la aprobación por parte del CONFIS tanto del aval fiscal como de las vigencias futuras<sup>34</sup>. En noviembre de 2017 la Nación, el Distrito de Bogotá y la Empresa Metro de Bogotá suscribieron un Convenio de Cofinanciación donde se establecen los aportes y obligaciones de las partes frente a la cofinanciación del proyecto PLMB.

Gracias a este convenio y al evidente compromiso del Gobierno nacional, en el primer semestre del 2018 el BID y el Banco Mundial se comprometieron con la aprobación de créditos por USD 600 millones cada uno, mientras que el Banco Europeo de Inversiones lo hizo con EUR 400 millones. Estos créditos sombrilla, que no tienen costos por aprobación, posibilitan que el valor de financiación sea el más bajo posible, pues solo se derivan costos financieros de las operaciones que se vayan contratando con el tiempo. Dichos empréstitos cuentan con el respaldo de las vigencias futuras de la Nación y el Distrito y con garantía soberana hasta por \$7,8 billones, de acuerdo con la recomendación del CONPES 3923 de 2018 y posterior autorización de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

<sup>33</sup> CONPES 3923 de 2018.

<sup>34</sup> Se encuentra enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Art 31° de la Ley 1753 de 2015), que estableció que para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el CONFIS podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda del proyecto de conformidad con la Ley 310 de 1996, dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras establecidas en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012.

Este sistema de transporte, que será construido en la capital del país, será el primer proyecto multimodal metro-BRT (Bus Rapid Transit) de esta magnitud, tendrá una longitud de 23,96 KM, una velocidad comercial de 43 km/h y una capacidad inicial de 36.000 p/h/s.

Por otro lado, la gobernación de Cundinamarca, el Gobierno nacional y la Empresa Férrea Regional suscribieron en noviembre de 2017 un Convenio de Cofinanciación para el desarrollo del proyecto Regiotram<sup>35</sup> de Occidente, una vez se dio el aval fiscal y la aprobación de las vigencias futuras de \$1,3 billones de pesos (constantes a diciembre 2017) por el CONFIS. El proyecto que nace como la solución de movilidad hacia la capital para las personas de los municipios de la Sabana (Funza, Mosquera, Madrid, El Corzo y Facatativá) que se trasladan a la ciudad de Bogotá y permite conectar con los corredores más importantes del Transmilenio y con la PLMB. Este tren contará con 11 estaciones en la zona urbana (15km) y 6 estaciones en la zona suburbana (26km), con un tiempo de viaje estimado de 48 minutos, se espera movilizar 211.000 pasajeros.

Por último, en el marco de esta estrategia de movilidad multimodal e integrada, se ha fortalecido la inclusión del municipio de Soacha donde viven más de 500.000 personas de las cuales un alto porcentaje se moviliza a diario a Bogotá, ciudad en donde desarrollan su actividad laboral. Sin embargo, el servicio de transporte público actual no es el adecuado, debido a que las estaciones y las rutas no cubren la demanda existente. Por esta razón el proyecto “Extensión de la troncal Norte – Quito – Sur del Sistema Transmilenio Fase II y III” tiene como finalidad mejorar la movilidad Soacha-Bogotá y viceversa. Este proyecto cuenta con declaración de importancia estratégica tras la expedición del CONPES 3882 que abrió paso a la aprobación del CONFIS al aval fiscal propuesto y a sus vigencias futuras por \$0,6 billones de pesos (constantes a 2017) seguido por el respectivo Convenio de Cofinanciación. El ente gestor encargado de la administración de recursos y de supervisar los avances del proyecto es la Empresa Férrea Regional.

La fase II consta de 1 estación intermedia y 2 estaciones sencillas con 1,3km y la fase III de dos estaciones sencillas y un patio portal con aproximadamente 2.6km, que complementarán a la fase I ya terminada que forma parte del Transmilenio.

---

35 Tren Regional de Occidente de la Sabana

Gracias a las inversiones en la región capital se mejorará la movilidad tanto para los usuarios del transporte público, como para los ciudadanos que usan otros medios de transporte, se disminuirá la congestión vehicular dado que el transporte público será la mejor opción para los ciudadanos. Con la integración de estos tres proyectos, se espera que la movilidad de Bogotá evolucione y contribuya a mejorar las dinámicas de la ciudad y la región.

## 4.5 Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP)

Desde la década de los 90, el marco normativo colombiano ha permitido la participación de capital privado en el desarrollo de infraestructura. Durante este periodo, con el objetivo de reducir la brecha de infraestructura y mejorar la competitividad del país, se desarrollaron tres esquemas de concesiones, también conocidos como generaciones, que permitieron el desarrollo de proyectos de infraestructura vial. Sin embargo, el marco normativo y los contratos resultantes no alineaban adecuadamente los incentivos entre las partes para la buena prestación del servicio a los usuarios.

La necesidad de fortalecer la infraestructura del país, uno de los principales elementos que han impactado negativamente la competitividad de Colombia, motivó al Gobierno colombiano a promover, desde el año 2011, una serie de reformas normativas e institucionales, con el fin de establecer un nuevo marco para conseguir la vinculación de capital, conocimiento y capacidad de los privados para lograr eficiencia y promover buenas prácticas en el desarrollo de infraestructura.

Estos ajustes implicaron el desarrollo de un marco representado en la Ley de APP (1508 de 2012) y sus decretos reglamentarios, la Ley de infraestructura (1682 de 2013), el CONPES 3760 y sus modificatorios, y la Resolución 3656 de 2012 del DNP. A través de esta regulación, se realizaron ajustes a las características de los esquemas de concesión que habían existido en Colombia desde los años 90. Así, el objetivo principal consistía en alinear los incentivos entre las partes (sector público y privado), a través de los pagos por disponibilidad<sup>36</sup> de la infraestructura, cumplimiento de indicadores de servicio y eficiente transferencia de riesgos entre las partes. Asimismo, permitió hacer

<sup>36</sup> Es el pago que se hace luego de que el responsable de obra certifica que una obra está disponible o se puede utilizar.

los ajustes para incorporar entre otros, límites a las adiciones de los contratos, una duración máxima del contrato de concesión de 30 años, soluciones a temas críticos en algunos proyectos de infraestructura como lo son la adquisición de predios y las licencias ambientales. Teniendo en cuenta dichos arreglos institucionales y normativos, se estructuró el programa de la Cuarta Generación de Concesiones (4G) que tenía como objetivo cerrar la brecha de infraestructura en Colombia.

Dicho programa se encuentra impulsado por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” y por el 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, donde se promueve la ejecución de proyectos que faciliten la integración regional, el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial y el aumento de la competitividad del país mediante la conexión de los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera. Asimismo, se espera que la ejecución del programa tenga un impacto positivo en el crecimiento del PIB, generación de empleo, reducción de tiempos de viaje y la mejora en la competitividad del país.

Este programa sin precedentes en el país, planteó el reto adicional de tener un gran número de proyectos con cierres financieros concentrados en un periodo de solo dos años, lo que implicaba un esfuerzo en términos de eficiencia en la estructuración, agilidad en la solución de problemáticas ambientales y sociales (comunes en este tipo de proyectos) y conseguir montos de financiación para los que el mercado colombiano no estaba preparado, entre muchos otros retos.

El reto de financiar este programa requería que los participantes en las etapas de construcción contaran tanto con los recursos para desarrollar los proyectos, como con las capacidades técnicas que permitieran dar el soporte que el sector público necesitaba para la construcción de las vías. Esto implicaba vincular diversas fuentes de financiación, incorporando el concepto de *Project Finance*, estándar internacional y probado en otros países, como alternativa para que los privados pudieran soportar el desarrollo de los proyectos mediante las fuentes de pago futuras (en el caso de carreteras, en su mayoría peajes) y que estos flujos futuros del proyecto garantizaran el pago de la financiación que se requería en las etapas de construcción y mantenimiento.

Uno de los grandes logros correspondió a la estandarización del contrato de concesión de tal forma que permitiera reducir los tiempos de análisis y optimizar los tiempos de aprobación, incluyendo las garantías que otorgaba el gobierno, así como un esquema

de distribución de riesgos. Este estándar contempló topes a las multas, deducciones y otro tipo de sanciones, para evitar incertidumbre en el flujo de ingresos del proyecto y generar tranquilidad de los financiadores. En esta reforma se introdujeron adicionalmente, mecanismos para la solución de controversias más expeditos y certeros tales como el amigable componedor, el arbitraje nacional y el arbitraje internacional.

El marco institucional incluyó la creación de la ANI que tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada - APP, y permite el desarrollo de la infraestructura en el largo plazo limitando las posibles distorsiones derivadas de los ciclos electorales o restricciones presupuestales que impidan el normal desarrollo de la infraestructura de transporte.

Desde el punto de vista financiero, la gran demanda de recursos que se tenía previsto dada la magnitud del programa 4G, las fallas del mercado identificadas para lograr acceso a los recursos requeridos, la necesidad de lograr la movilización de diferentes fuentes de financiación, tanto locales como extranjeras, y la profundización del mercado de capitales, como una alternativa para dar respaldo al programa, fueron determinantes para que el Gobierno nacional tomara la decisión de crear la FDN a partir de la FEN (Financiera Eléctrica Nacional), transformándola en una nueva entidad y con la disposición de apoyar a todos los sectores de la infraestructura, no solamente al sector energético, principal objetivo de la antigua entidad.

La FDN desde el año 2013, más allá de ser un nuevo financiador, nace con el propósito de generar un efecto multiplicador de recursos a partir de su patrimonio técnico, actuando como un complemento y no como un sustituto de las diferentes fuentes de financiación ya existentes en el país, especialmente de los bancos locales que tradicionalmente habían participado en financiación de infraestructura.

A junio de 2018 se encuentran adjudicados 30 proyectos bajo este esquema, 20 iniciativas públicas y 10 iniciativas privadas sin desembolso de recursos públicos, con una inversión de \$42,7 billones<sup>37</sup> y con un monto de vigencias futuras comprometido de \$54 billones y aproximadamente 5.220 kilómetros por intervenir. Actualmente, 26 de estos proyectos cuentan con cierre financiero aprobado por la ANI, y 13 de estos

<sup>37</sup> Cifras constantes de diciembre de 2017

con cierre financiero en firme; asimismo, varios de estos se encuentran en proceso de licenciamiento ambiental, compra de predios, traslado de redes e inicio de la etapa de construcción. En este sentido es importante resaltar que durante el último año, la ANI ha iniciado el proceso de actualización y seguimiento de riesgos de los proyectos en ejecución, lo anterior con el fin de determinar si los \$6,4 billones que espera aportar al FCEE por concepto de cobertura de riesgos a cargo del público (principalmente predial, ambiental, redes, geológico y comercial) son suficientes para cubrir las contingencias a su cargo, en caso que conforme a la estimaciones de riesgos dicho monto sea superior, se deberán provisionar mayores recursos en el Fondo de Contingencias.

En la Tabla 27, se encuentra el resumen de inversión fija, vigencias futuras ofertadas por el concesionario y plan de aportes al Fondo de Contingencias, de cada uno de los 30 proyectos adjudicados en el marco del desarrollo del programa 4G.

Es importante mencionar que, en el caso de las iniciativas privadas, las mismas no cuentan con vigencias futuras adjudicadas ni plan de aportes al Fondo de Contingencias, dado que dichos proyectos no contemplan desembolso de recursos públicos dentro de su estructuración. Asimismo, el proyecto Cesar Guajira (Iniciativa Privada sin desembolso de recursos públicos), no se enmarca dentro del resumen anteriormente mencionado, teniendo en cuenta que, si bien el proyecto se adjudicó, recientemente fue terminado anticipadamente y actualmente se encuentra en etapa de reversión y liquidación.

Aunado a los avances en el desarrollo de infraestructura vial, durante el último año la Corporación Autónoma Regional de Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) reestructuró el proyecto denominado “Navegabilidad del Río Magdalena”, dado que el contrato adjudicado en el año 2014 fue liquidado en el año 2017 debido a los problemas que tuvo el concesionario para la obtención del cierre financiero. Así, con los ajustes realizados el nuevo proyecto contempla la intervención del canal navegable entre Puerto Salgar y Barranquilla (908 Km aproximadamente), con un contrato a 13 años y una inversión de \$1,6 billones<sup>38</sup> y aportes de vigencias futuras por \$3,2 billones durante el total del plazo del proyecto. Actualmente dicho proyecto se encuentra en trámite ante el CONFIS, con el fin de conseguir la aprobación de recursos requerida para iniciar el proceso de adjudicación.

38 Cifras constantes de diciembre de 2017.

**Tabla 27** Proyectos de Asociación Público Privada (APP)

		(\$ MM)			(\$ MM)
	PROYECTO	Inversión en activos fijos	Vigencias futuras adjudicadas**	Años compromisos vigencias futuras adjudicadas	Plan de aportes al FCEE***
Primera Ola	Conexión Pacífico 1	2.167	3.226	2018-2034	215
	Conexión Pacífico 2	1.088	1.815	2018-2038	173
	Conexión Pacífico 3	1.562	2.466	2017-2034	158
	Autopista al Río Magdalena 2	1.646	3.060	2018-2034	202
	Conexión Norte	1.182	3.045	2018-2038	178
	Girardot -Puerto Salgar	1.061	1.816	2017-2038	193
	Cartagena-Barranquilla	1.191	2.199	2016-2033	145
	Perimetral de Oriente	1.337	2.741	2017-2039	560
	Mulaló-Loboguerrero	1.489	3.000	2016-2032	258
	<b>TOTAL PRIMERA OLA</b>	<b>12.722</b>	<b>23.366</b>		<b>2.083</b>
Segunda Ola	Puerta del Hierro Cruz del Viso	547	872	2019-2040	50
	Autopista al Mar 1	1.809	3.844	2018-2038	142
	Autopista al Mar 2	1.743	4.353	2019-2035	536
	Neiva Santana	1.831	3.218	2019-2039	409
	Pasto Rumichaca	1.989	3.602	2018-2040	492
	Santander de Quilichao-Popayán	1.451	2.740	2019-2035	390
	Transversal del Sisga	644	1.272	2018-2040	160
	Villavicencio Yopal	2.296	3.047	2019-2034	749
	Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó	2.050	2.156	2017-2038	930
	<b>TOTAL SEGUNDA OLA</b>	<b>14.361</b>	<b>25.106</b>		<b>3.858</b>
Tercera Ola	Bucaramanga Pamplona	978	1.882	2019-2035	136
	Pamplona Cúcuta	1.689	4.185	2020-2040	358
	<b>TOTAL TERCERA OLA</b>	<b>2.668</b>	<b>6.067</b>		<b>494</b>
Iniciativas Privadas	Ibagué -Cajamarca	1.272	-	-	-
	Malla Vial del Meta	1.545	-	-	-
	Chirajara- Villavicencio	2.319	-	-	-
	Antioquia-Bolívar	1.373	-	-	-
	Cambao-Manizales	642	-	-	-
	Neiva-Girardot	921	-	-	-
	Tercer Carril Bogotá-Girardot	2.016	-	-	-
	Vías de Nus	1.172	-	-	-
	Buga Buenaventura	1.184	-	-	-
Accesos Norte Fase I	538	-	-	-	
<b>TOTAL INICIATIVAS PRIVADAS</b>	<b>12.982</b>	<b>-</b>		<b>-</b>	

Con el fin de cerrar la brecha de infraestructura y mejorar la competitividad del país, el Gobierno nacional priorizó el programa de infraestructura vial 4G, el cual tiene un monto estimado de inversiones de \$42,7 billones y compromisos de vigencias futuras de \$54 billones, distribuidos en 30 proyectos, que generan conexión de los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera.

\*Cifras constantes de diciembre de 2017.

\*\*Las vigencias futuras adjudicadas corresponden a aquellas que el Concesionario solicitó en su oferta.

\*\*\*Plan de aportes al Fondo de Contingencias (FCEE), corresponden a los recursos depositados en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) creado por la Ley 448 de 1998, con el fin de atender las obligaciones contingentes a cargo del público, que se deriven en el desarrollo de este tipo de contratos

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura y MHCP-DGCPTN

## 4.6 Fondos para el Pacífico

Dando cumplimiento a los compromisos presidenciales con el Pacífico colombiano, así como a los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo para la Región Pacífico, el MHCP trabajó junto con otras entidades del Gobierno nacional en la estructuración técnica, financiera, jurídica y fiscal de una estrategia para ejecutar créditos hasta por USD 400 millones para el financiamiento parcial del Plan Todos Somos Pacífico.

De esta manera, se expidió la reglamentación (Decreto 2121 de noviembre de 2015) para el funcionamiento del Patrimonio Autónomo “Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pacífico” como un vehículo especial de la Nación que está ejecutando inversiones en los sectores de agua potable y saneamiento básico, energía y conectividad en los términos que define el documento CONPES 3847.

En consecuencia, en marzo de 2017 se suscribieron dos créditos con la banca multilateral, con garantía soberana, uno con el BID por USD 231,4 millones y otro con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial por USD 126,7 millones. Actualmente, está en trámite de firma, con este último banco, un crédito por USD 41,9 millones orientado a inversiones en agua potable y saneamiento básico en municipios del Pacífico Sur y conectividad fluvial (Acuapista).

Asimismo, el MHCP, como responsable del mencionado Fondo, realizó las gestiones pertinentes para establecer los arreglos institucionales que están permitiendo ejecutar las inversiones, entre ellos, la definición de la UNGRD como Unidad Ejecutora del Fondo (Resolución MHCP No. 4060/2015), y de la Sociedad Fiduciaria La Previsora como Entidad Fiduciaria y vocera jurídica del mismo (Resolución MHCP No. 4075/2015). En línea con el marco institucional definido, a la fecha se han realizado más de 10 sesiones de la Junta Administradora del Fondo, la cual cuenta con representación territorial a través de la participación de un alcalde y un gobernador de la región.

Liderado por la UNGRD, actualmente se encuentran en ejecución o licitación abierta 11 proyectos por un valor de USD 71 millones. Las inversiones en marcha están enfocadas principalmente en mejorar la continuidad del servicio de acueducto en Buenaventura, Quibdó y Tumaco, y al aumento de cobertura en energía eléctrica para los 50 municipios del litoral. A continuación, se presenta el resumen de proyectos a la fecha:

**Tabla 28** Proyectos en ejecución o licitación abierta

PROYECTO	Valor (\$ Millones)
<b>Agua y saneamiento básico</b>	
Construcción de Tanques de almacenamiento Loma Alta - Buenaventura	39.164
Alcantarillado Fase I - Quibdó	83.058
Mejoramiento de plantas de tratamiento la Playita I y II y estación de bombeo Cabí, y construcción de línea de impulsión Cabí - La Loma - Quibdó	8.779
Acueducto Fase I - Tumaco	22.427
<b>Energización rural sostenible</b>	
Interconexión eléctrica Río Gualajo - Nariño	3.085
Normalización de usuarios en 6 municipios - Cauca	6.705
Interconexión San Miguel Sipí - Chocó	11.321
Conexión El Tambo - Cauca	12.616
Conexión Suárez - Cauca	6.115
Comunidad AWA (resguardos indígenas Peña Alegría, La Brava, Alto de Ulbí, Piguambi) - Nariño	4.606
Conexión Morales - Cauca	6.199
<b>TOTAL</b>	<b>204.073</b>

Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Para el caso particular de Buenaventura, se expidió la reglamentación, a través del Decreto 958 de junio de 2018, para el funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) creado como un Patrimonio Autónomo, conforme lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1872 de diciembre de 2017.

## 4.7 Gestión de pasivos pensionales territoriales

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

Las inversiones en agua y saneamiento básico permitirán aumentar la cobertura alcantarillado de 15% al 51% en Quibdó, aumentar la continuidad del servicio en Buenaventura y ampliar la capacidad de tratamiento de agua en Quibdó y Tumaco.

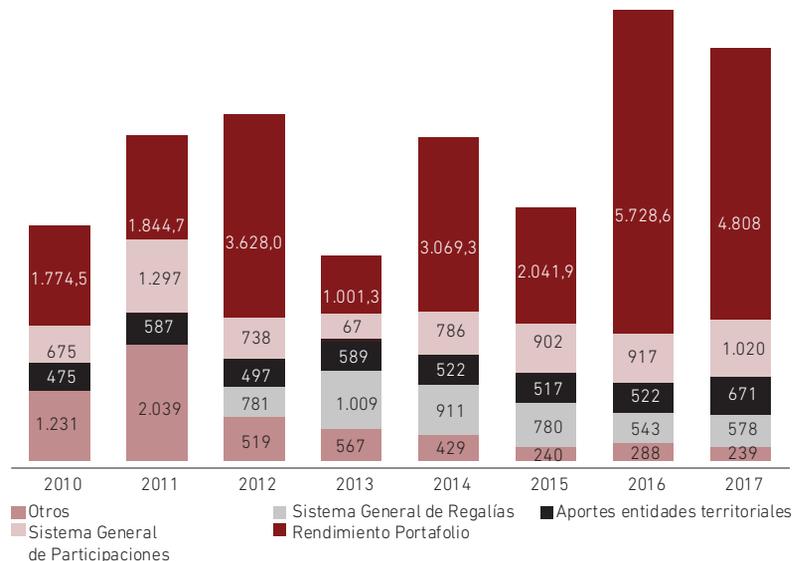
Los proyectos de energización rural en ejecución lograrán llegar a 8.753 nuevos usuarios en todo el Pacífico colombiano.

### 4.7.1 Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)

El FONPET fue creado en virtud de lo dispuesto por la Ley 549 de 1999 con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago del pasivo pensional de las entidades territoriales. Su administración fue delegada al MHCP, que administra los aportes nacionales y territoriales a través de patrimonios autónomos.

El Fondo acumuló \$50,1 billones al cierre de 2017, presentando un crecimiento de 87%, respecto al valor del fondo al cierre del año 2010. Entre 2010 y 2017, el Fondo tuvo ingresos por valor de \$44,8 billones, de los cuales \$23,9 billones corresponden a los rendimientos financieros que genera el portafolio de inversión, constituyéndose en la principal fuente de recursos del sistema, seguidos por el SGP con \$6,4 billones, los aportes directos realizados por las entidades territoriales con \$4.8 billones, el SGR con \$4,3 billones y finalmente otros ingresos.

**Gráfica 37** Ingresos por fuente 2014–2017  
(\$ Miles de millones)



De 2010 a 2017, los rendimientos financieros han sido la principal fuente de recursos del FONPET.

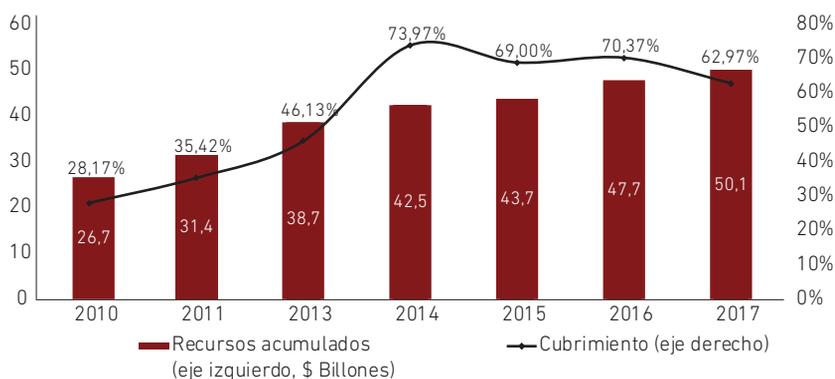
En los últimos cuatro años (2014-2017) se resalta como segunda fuente más importante los recursos del Sistema General de Participaciones.

Fuente: Sistema de Información del FONPET – Cálculos propios FONPET

#### 4.7.1.1 Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados

El cubrimiento del pasivo pensional, medido como el valor de los activos totales del Fondo sobre los pasivos totales a la misma fecha de corte, se ubicó a diciembre 31 de 2017 en 73,9%, lo que representa un avance en el cubrimiento de cerca de 38 puntos porcentuales desde 2010.

**Gráfica 38** Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados



De 2010 a 2017, los recursos acumulados pasaron de \$26,7 billones a \$50,1 billones. El cubrimiento llegó a 63%.

Nota: incluye los recursos acumulados en el Tesoro Nacional  
Fuente: Sistema de Información del FONPET

#### 4.7.1.2 Retiro de recursos del FONPET

Entre 2014 y 2017, se han expedido normas que permiten un mejor uso de los recursos acumulados en el FONPET; es así como con el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 “Todos por un nuevo país” y el Decreto 630 de 2016 (incorporado en el Decreto 617 de 2017), establecieron el cubrimiento del pasivo pensional por sector (salud, educación, central), el traslado de recursos del sector central para la financiación de pasivos de los sectores educación y salud y el uso de excedentes del sector salud para la financiación del régimen subsidiado.

En el caso del pago de nómina de pensionados las normas permiten que las entidades que tienen el 100% del cubrimiento del pasivo pensional del sector central puedan financiar el pago de las obligaciones corrientes por este concepto. Con esto se ha

logrado que, en el 2017 se hayan girado recursos por más de \$312 mm para 303 entidades territoriales en el país. Para 2018 se espera que el monto se duplique gracias a la modificación realizada en la Ley de Presupuesto, que permite a cada entidad financiar el pago de la nómina de pensionados de acuerdo con el nivel de cubrimiento del pasivo, lo que amplía el conjunto de entidades territoriales que pueden hacer uso del recurso, pues aplica a todas las que deben asumir el pago de mesadas.

Asimismo, a través de la Ley 1819 de 2016, se permitió el pago de deudas por cuotas partes pensionales con cargo a los recursos del Fondo, lo que para 2017 representó recursos por \$39 mm, mecanismo que permite a la entidad territorial pagar tanto la deuda como financiar el valor actuarial de dicha obligación.

De otra parte, durante el último año con el Acto Legislativo 04 de septiembre de 2017, se permite a las entidades territoriales que alcanzan el cubrimiento del pasivo pensional, el uso de los recursos del SGR en la financiación de proyectos de inversión que tengan como objetivo la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo en estos casos la reparación integral de las víctimas. Es de señalar que, en 2017 se autorizó a 58 entidades el desahorro de estos recursos por valor de \$65 mm.

En cuanto al mecanismo para el retiro de recursos del Fondo, a partir de la aplicación del Decreto 630 de 2016, incorporado en el Decreto 117 de 2017, siguiendo con los lineamientos de la cultura de cero papel, se vienen implementando los trámites en línea a través de la plataforma del MHCP (Sede Electrónica). En 2016 se inició con la presentación de la solicitud de retiros de excedentes, a los que tienen derecho las entidades territoriales que logran la cobertura de su pasivo pensional, y en 2017 con los trámites de Requisitos Habilitantes que permiten validar el cumplimiento de las normas relativas al FONPET para dichos retiros, y el trámite de solicitud de pago de nómina de pensionados.

**Gráfica 39** Histórico retiros autorizados FONPET (\$ Miles de millones)



Entre 2010 y 2017 se retiraron del FONPET, con destino a la financiación de proyectos de inversión en las regiones, un total de \$6,6 billones para entidades que alcanzaron el cubrimiento de su pasivo pensional.

Nota: Dentro de estos retiros se encuentra el financiamiento del pasivo de salud a cargo de las entidades territoriales mediante Contratos de Concurrencia. Los Contratos de Concurrencia se suscriben entre la Nación - MHCP y las Entidades Territoriales y son el mecanismo mediante el cual se busca el cubrimiento del pasivo prestacional de las instituciones hospitalarias a 31 de diciembre de 1993, de acuerdo con lo establecido en la ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

Fuente: Sistema de Información del FONPET – Cálculos propios FONPET

Entre 2010 y 2017, los retiros de recursos del FONPET ascendieron a \$16,2 billones, de los cuales \$7,4 billones corresponden a pagos de obligaciones pensionales tanto por giros al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, como al pago de bonos pensionales, mesadas pensionales y cuotas partes pensionales; \$6,6 billones al giro de recursos a entidades que por haber alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional pueden destinar recursos a la financiación de proyectos de inversión en las regiones; \$1,5 billones a recursos que son girados para la financiación del régimen subsidiado y \$713 mm a recursos girados por otros conceptos.

Para el año 2018, se espera que el giro de recursos para el pago de obligaciones pensionales por bonos pensionales y mesadas pensionales se duplique, considerando el incremento de solicitudes registradas el año anterior y los cambios normativos mencionados anteriormente para el pago de estas obligaciones.

#### 4.7.2 Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL

El Proyecto de Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales de las Entidades Territoriales – PASIVOCOL- establece la metodología única diseñada por el MHCP, acorde con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 549 de 1999, cuyo objetivo es cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales, con base en la información suministrada por cada una de ellas, a través de la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados activos, pensionados, sustitutos de pensión y retirados (exfuncionarios), tanto del Sector Central como del Descentralizado<sup>39</sup>.

Para efectos de este reporte se presentan datos de las 1.133 entidades del Sector Central, de las cuales, hasta diciembre de 2017, 1.128 alguna vez han obtenido aprobación y actualización de su cálculo actuarial, dato que representa un avance de 99.5 % en el objetivo de realizar y actualizar el cálculo del pasivo pensional del Sector Central de las entidades territoriales. Solo un poco menos del 7% (79 a nivel nacional) son entidades rezagadas (que no han actualizado su cálculo en las últimas tres vigencias). Durante 2017, el 68% de las entidades (774 en total) obtuvo un cálculo actualizado que se reflejará en su cálculo actuarial en FONPET.

A continuación, se presentan los datos de las últimas cuatro vigencias en función de envío de información, obtención de cálculo actuarial y reemplazo de información en el SIFF.

<sup>39</sup> El sector central territorial hace referencia a las alcaldías, gobernaciones o distritos, incluido Bogotá. El sector descentralizado hace referencia a Entidades descentralizadas, creadas por la ley o con su autorización, del orden departamental y/o municipal cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

**Gráfica 40** Resultados generales Sector Central



Durante 2017 el 68% de las entidades (774 en total) obtuvieron un cálculo actualizado que se reflejará en su cálculo actuarial en FONPET. Evidencia la importancia que está tomando la actualización del cálculo actuarial para las entidades y así maximizar los beneficios frente al FONPET.

Fuente: Información enviada por las entidades – Información en el SIIF

#### 4.7.2.1 Calidad de la información

Para ayudar a las entidades territoriales a conformar un cálculo actuarial lo más exacto posible, el MHCP diseñó y lanzó en 2016 un sistema de medición que permite certificar el nivel de calidad de la información que las mismas envían para la realización de los cálculos actuariales y la estimación del pasivo pensional. Los requisitos mínimos para asegurar la calidad de información están incorporados en la “Matriz de aseguramiento de calidad de la información sobre historias laborales en las entidades territoriales”.

Con la implementación del sistema de calidad de información, se espera que los datos que se reporten a PASIVOCOL por parte de las entidades territoriales estén completos, sean relevantes, fidedignos y cuenten con soporte documental, en otras palabras, que sean reales y suficientes para que los cálculos actuariales sobre el pasivo tengan menos supuestos, sean de mejor calidad en términos de su precisión, consistencia y con menor volatilidad.

Este proyecto realizó su fase piloto durante la vigencia 2017 con cuatro departamentos y un municipio, logrando poner en evidencia las falencias en la calidad de la información y la pobre gestión documental en las entidades territoriales. Para la vigencia 2018, se planea realizar el proceso para 21 entidades territoriales de varios tamaños y categorías según el número de expedientes registrados en PASIVOCOL.

Vale la pena resaltar que la implementación de este proyecto no tiene costo alguno para las entidades, y presenta la posibilidad de disminuir considerablemente su pasivo del nivel central debido a la disminución de los márgenes de riesgo por calidad de información aplicados al cálculo actuarial. Este proyecto brinda adicionalmente una asistencia técnica del Archivo General de la Nación a las entidades territoriales que hacen parte del mismo.

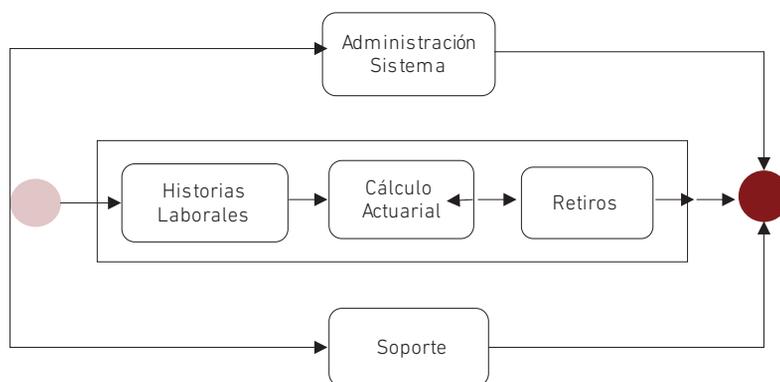
#### *4.7.2.2 Sistema Único de Información de Pasivos Pensiones Territoriales - SUPPT*

En el año 2016, la DGRESS inició el proyecto de creación de un Sistema Único de Información de Pasivos Territoriales – SUPPT. El SUPPT busca consolidar la información de los pasivos pensionales territoriales para apoyar la administración de los recursos del FONPET.

El sistema SUPPT ofrecerá una solución tecnológica unificada para toda la cadena de valor de los pasivos pensionales territoriales. En ese sentido el sistema contará con los siguientes módulos priorizados:

1. Historias laborales, en el cual se realizarán las validaciones de la información reportada por las entidades territoriales y descentralizadas. Prevé una conexión con el Sistema de CETIL, a través del cual se hará la captura de la información.
2. Cálculo actuarial, en el cual se realizará el cálculo del pasivo de propósito general, pasivo del sector salud previsto en los contratos de concurrencia, si a ello hubiera lugar, y pasivo del sector salud fuera de concurrencia, de acuerdo con las metodologías elaboradas por el MHCP para cada caso.
3. Retiros, será un módulo que permitirá contar con un tablero de control sobre el estado del FONPET en cada momento, y tendrá conexión con los sistemas Retiros en Línea y el Sistema de Información del FONPET.
4. Asimismo, contará con módulos para la administración del sistema, incluyendo un módulo de reportes.

**Gráfica 41** Módulos Sistema Único de Información de Pasivos Pensiones Territoriales (SUPPT)



El SUPPT ofrecerá una solución tecnológica unificada para estimación del pasivo y el procesamiento de retiros o desahorros de los pasivos pensionales territoriales.

Fuente: PASIVOCOL

#### 4.7.2.3 Pasivo Prestacional Sector Salud – Concurrencia (PPSS)

Dentro de las responsabilidades que tiene la Nación a través del MHCP, se encuentra la suscripción de los contratos de concurrencia con las entidades territoriales. Estos contratos son el mecanismo mediante el cual se busca el cubrimiento del pasivo prestacional de las instituciones hospitalarias a 31 de diciembre de 1993, de acuerdo con lo establecido en la ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

Durante el periodo 2010 - 2018 se han suscrito contratos de concurrencia para financiar el pasivo prestacional de las instituciones de salud de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca, girando recursos por más de \$800 mm.

## 4.8 Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL

El MHCP, como parte del proyecto de Mejoramiento e integración de la gestión pública nacional, integró a la misión de la Dirección General de Regulación Económica de Seguridad Social, contar con la información actualizada y validada de las historias laborales

de los trabajadores públicos que prestaron servicios antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para disminuir el tiempo de reconocimiento de beneficios pensionales y mejorar insumos para estimaciones fiscales, económicas y sociales de políticas nacionales. Este proyecto podrá beneficiar alrededor de 2.500.000 personas.

Para tal efecto desde 2016 se viene trabajando en: (i) La creación jurídica, a través de un decreto, que permita la implementación de una herramienta tecnológica para generar la certificación electrónica, que pueda ser consultada por todos los interesados en una base de información unificada y (ii) El desarrollo del software para la certificación electrónica. Sobre este punto es pertinente señalar que el Gobierno nacional a través del MHCP y del Ministerio de Trabajo emprendió la implementación y puesta en marcha del proyecto de CETIL, de tal forma que las certificaciones que expidan las entidades empleadoras que no le cotizaron al extinto ISS (hoy Colpensiones) o a las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual, y las solicitudes que efectúen las administradoras de pensiones, se manejen a través de una base de datos única que permita contar con la información necesaria para el reconocimiento de una prestación pensional.

El CETIL permite que todas las entidades públicas del orden nacional y territorial que no cotizaron al ISS o algún fondo del régimen de ahorro individual, expidan la Certificación de manera electrónica y a las entidades reconocedoras contar con la información en línea requerida para el reconocimiento pensional, ahorrando costos administrativos, minimizando riesgos de fraude, disminuyendo el uso de papel, correspondencia y aplicando políticas de manejo ambiental.

Al 31 de diciembre del año 2016, se culminó el desarrollo y pruebas del aplicativo CETIL. La implementación del desarrollo se hizo a través de un módulo único que se integra con el Sistema de Bonos Pensionales, administrado por la Oficina de Bonos Pensionales del MHCP. La herramienta tecnológica ya fue implementada y se han registrado 685 inscripciones de entidades para participar en la capacitación del aplicativo.

Adicionalmente, se adelantó la contratación del personal idóneo para desarrollar las actividades de capacitación para todas las entidades públicas y para brindar soporte a las entidades solicitantes, administradoras y reconocedoras con el fin de lograr que todas ellas utilicen como único medio el aplicativo CETIL, para la expedición de certificaciones electrónicas requeridas para el reconocimiento pensional.

En razón de lo anterior y con el propósito de dar continuidad al proyecto, se implementó un plan piloto para iniciar el uso del CETIL, por lo cual al 22 de junio de 2018 se tienen 31 entidades públicas que expiden certificaciones laborales a través del sistema CETIL por 171 empleadores. A esta misma fecha se han expedido 8.124 certificaciones firmadas digitalmente a través del Sistema de Certificación Electrónica.

El MHCP continúa adelantando las capacitaciones relacionadas con el sistema CETIL, logrando al 22 de junio la capacitación de 276 entidades y 931 funcionarios. Con la expedición del Decreto 726 de abril de 2018, se espera fortalecer la planta de personal del área que realizará la administración del CETIL.

## **4.9 Política Cafetera 2010 – 2018**

### **4.9.1 Antecedentes**

Tras registrar el volumen de producción más alto de la década en 2007 de 12,6 millones de sacos de 60 kg de café verde, la producción de café en Colombia presentó una tendencia negativa hasta 2012, año en el cual la producción llegó a 7,74 millones de sacos de 60 kg (el valor más bajo de los últimos 30 años). Este hecho se explicó fundamentalmente por la caída de la productividad de los cafetales, lo que a su vez se reflejó en una fuerte caída del valor de la cosecha cafetera. Varios factores contribuyeron a este comportamiento, entre los más importantes se encuentran:

- Deterioro sistemático de los fundamentales del cultivo de café: el parque cafetero se encontraba envejecido, con bajas densidades de siembra y variedades altamente susceptible a las enfermedades. En 2010 la edad promedio de los cafetales era de 10,5 años y el 66% del parque cafetero estaba sembrado en variedades susceptibles a la roya (principalmente variedad caturra).
- Efectos del Fenómeno de La Niña: entre septiembre de 2010 y mayo de 2011 se presentó el Fenómeno de La Niña más fuerte que se haya registrado en Colombia. Particularmente, en 2011 el nivel de precipitaciones en las zonas cafeteras se ubicó 33% por encima de los promedios históricos y en algunas regiones incluso se registraron lluvias entre 48% y 57% superiores al promedio.

- El exceso de humedad, aunado a la alta proporción de cafetales en variedades susceptibles, favoreció el aumento de los niveles de infección por roya, la cual en noviembre de 2010 llegó a afectar a 1 de cada 3 cultivos de café, lo que redujo dramáticamente la productividad.

#### **4.9.2 Política Cafetera 2010 – 2018**

Partiendo del reconocimiento de que el parque cafetero tenía problemas estructurales por cuenta del envejecimiento, los rezagos en tecnificación y la alta vulnerabilidad frente a la variación climática, la política se centró en aumentar la competitividad de la caficultura por la vía de la renovación masiva y la tecnificación de los cafetales.

Para el efecto, se implementaron programas masivos de financiación e incentivo a la renovación de cafetales atados a la adopción de variedades resistentes a la roya del café y con paquetes tecnológicos encaminados a incrementar las densidades de siembra y la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, para aumentar la productividad de la caficultura. A continuación, se describen los principales instrumentos utilizados y sus resultados.

##### *4.9.2.1 Programa de crédito Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF)*

El programa PSF, vigente entre 2007 y 2016, otorgó crédito a pequeños productores para que renovaran sus cafetales por siembra. Los beneficiarios podían renovar entre 0,2 y 5 hectáreas de café y a partir de 2011 se exigió la utilización de variedades resistentes a la roya. Los caficultores que accedieron a este programa contaban con un Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) por el 40% del capital del crédito, mientras el Fondo Nacional del Café (FoNC) pagó los intereses corrientes de los créditos desembolsados desde que inició el programa hasta diciembre 2012. Los créditos PSF contaban con un plazo de 7 años con los dos primeros años de gracia.

Como resultado de este programa, las entidades financieras aprobaron 201 mil solicitudes de crédito por \$1,17 billones, de los cuales cerca de \$392 mm fueron beneficiarios del ICR. Adicionalmente, el Fondo Nacional del Café ha pagado más de \$155 mm en inte-

reses de los créditos otorgados entre 2008 y 2012. Estos recursos favorecieron la tecnificación y renovación de cerca de 200 mil hectáreas de café. Adicionalmente, para muchos caficultores significó la puerta de entrada al sistema financiero formal con lo cual sus opciones de financiación futura se ampliaron reduciendo significativamente los costos.

#### *4.9.2.2 Programa de Protección al Ingreso del Caficultor (PIC)*

Mediante un esfuerzo conjunto entre el Gobierno nacional (quien financió el programa) y la FNC (operador del programa), con el PIC se dio un apoyo decisivo a la sostenibilidad del sector cafetero colombiano, amenazado por la crisis de rentabilidad acaecida a finales de 2012 y que se extendió hasta principios de 2014, por cuenta de la fuerte caída del precio internacional del café y la revaluación del peso frente al dólar. De tal forma, el programa PIC permitió preservar el esfuerzo realizado en materia de renovación en los años anteriores, ya que los caficultores pudieron seguir realizando las labores de sostenimiento del cultivo que determinarían la productividad y producción de los años siguientes. Como resultado, durante la vigencia del programa PIC se entregaron \$1,34 billones a 410 mil caficultores de todo el país.

#### *4.9.2.3 Programa de Reactivación Cafetera*

La severidad del Fenómeno de El Niño ocurrido en territorio colombiano a finales del año 2015, trajo como consecuencia problemas en la calidad de la cosecha cafetera durante el primer semestre de 2016 por la presencia de grandes volúmenes de frutos defectuosos y la presencia de muchos árboles de café con síntomas de marchitez.

Debido a que muchos de estos árboles debían ser renovados, el programa de reactivación cafetera entregaba a cada productor un incentivo representado en fertilizantes, de \$200 por cada árbol renovado por zoca y de \$220 por cada árbol renovado por siembra.

Como resultado del programa, se entregaron \$40 mm de pesos para la renovación de 189 millones de árboles (el 70% se renovaron por zoca y 30% por siembra) correspondientes a más 33 mil hectáreas de cerca de 51 mil productores de café.

En 2017 y 2018, ante la desaceleración del ritmo de renovación anual a cerca de 80 mil hectáreas, se construyó una Estrategia de Renovación de Cafetales con una meta anual de 100 mil hectáreas, con miras a mantener las ganancias en productividad y aumentar la producción potencial de café a cerca de 17 millones de sacos en 2024. Con el fin de maximizar el área cubierta y facilitar los procesos de verificación, el programa se modificó para igualar el incentivo por zoca o siembra, equivalente a \$150 por árbol renovado.

Para la ejecución de la nueva versión del programa, en 2017 se asignaron recursos del PGN por \$10 mm para apoyar la renovación de 13 mil hectáreas, mientras en 2018 se asignaron recursos del PGN por \$23.800 millones para apoyar la renovación de 30 mil hectáreas.

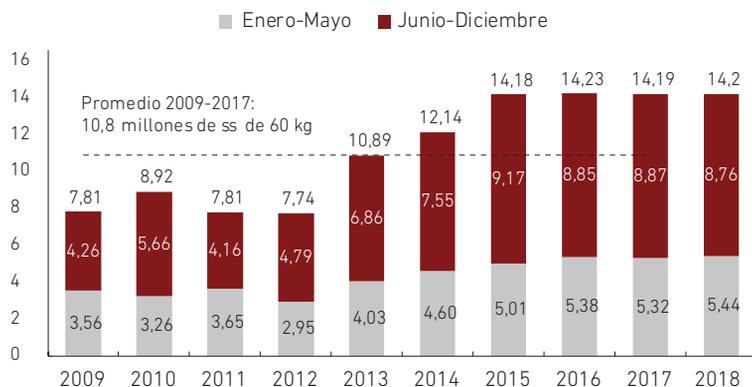
### **4.9.3 Principales resultados**

Como resultado de estas intervenciones el sector cafetero cuenta hoy con una estructura moderna, que constituye una sólida base para el futuro. Entre 2010 y lo corrido de 2018 se han renovado 700 mil hectáreas de café, lo que se refleja en una caída de la edad promedio de los cafetales a 7 años (disminución de 42% frente al año 2009), en el incremento de las densidades de siembra a un promedio de 5.190 árboles/hectárea (aumento de 11,5%) y una adopción masiva de las variedades resistentes a la roya (al cierre de 2017 representan el 78% del parque cafetero). Esto se traduce en que en la actualidad el 98% de la caficultura se encuentra tecnificada, mientras el 84% de los cultivos de café son tecnificados jóvenes (frente al 59% que lo estaban en 2007).

En consecuencia, la producción de café ha presentado una recuperación sostenida: entre 2009 y 2017 creció 81,6% alcanzando 14,2 millones de sacos, mientras que la productividad neta aumentó 85,3%, pasando 10,2 a 18,9 sacos por hectárea.

Más importante aún, en los últimos 3 años se han producido alrededor de 14,2 millones de sacos, lo que demuestra que las transformaciones alcanzadas son estructurales. En lo corrido de 2018 hasta mayo (último dato disponible) la producción creció 2,3% respecto del año 2017, con lo cual es razonable esperar que la producción del año 2018 sea incluso superior a 2017. Consecuentemente, por primera vez en la historia cafetera, Colombia produciría por cuatro años consecutivos más de 14 millones de sacos.

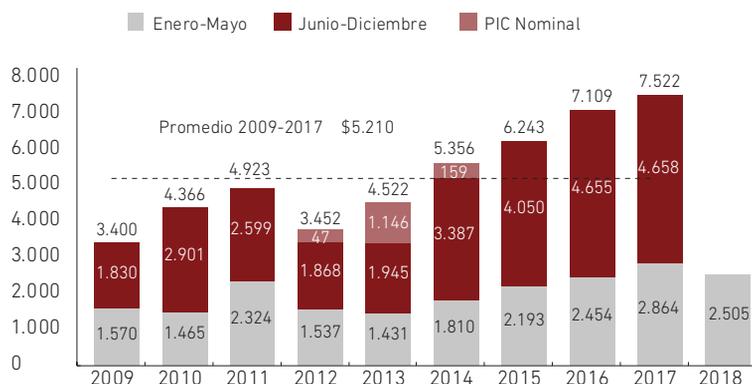
**Gráfica 42** Evolución de la producción de café en Colombia 2009-2018  
(Millones de sacos de 60kg)



En los últimos 3 años se han producido alrededor de 14,2 millones de sacos, lo que demuestra que las transformaciones alcanzadas son estructurales.

Nota: Cifras enero-mayo están con corte a mayo de 2018. Cifras junio-diciembre 2018 es un estimado hecho por la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros (OAGAC)  
Fuente: FNC

**Gráfica 43** Evolución del valor de la cosecha cafetera en Colombia 2009-2018  
(\$ Miles de millones)



El valor de la cosecha alcanzó el valor histórico de \$7,5 billones en 2017, el más alto de los últimos ocho años.

Nota: El promedio histórico incluye el valor del PIC. Acumulado a mayo de 2018.  
Fuente: FNC

Esta recuperación de la producción se ha reflejado a su vez en el incremento del ingreso cafetero: el valor de la cosecha aumentó 121,2%, alcanzando el valor histórico más alto de \$7,5 billones en 2017, lo que ha beneficiado no solo a los cafeteros, sino a las economías de los más de 500 municipios cafeteros del país.



*Colombia, México, Perú, y Chile homologaron el tratamiento tributario para fondos de pensiones en el marco de las reuniones de la Alianza del Pacífico (AP). Junio 29 de 2017, Cali.*

## Mejor Regulación

### 5.1 Política de propiedad de empresas estatales

En los últimos años el ejercicio de la propiedad estatal en Colombia tuvo un punto de inflexión. La consolidación de la política para el manejo de las empresas estatales del orden nacional ha sido un catalizador de mejoras sustanciales en el ejercicio del rol de accionista por parte del Gobierno, que ha incidido igualmente en la adopción de mejores prácticas de gobernanza y estándares de transparencia en las empresas en las que el MHCP tiene una participación mayoritaria.

Esta iniciativa de gestión empresarial, que se concibió en este Gobierno en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, permitió establecer la institucionalidad necesaria para que el Gobierno nacional comenzara a actuar como un accionista más informado y activo que direccionara sus empresas hacia la creación de valor y el cumplimiento de sus objetivos de política pública. De hecho, dicha organización ha resalta-do que ningún otro país en su proceso de ingreso ha logrado avances tan significativos como Colombia, en el capítulo de Gobierno Corporativo y Empresas Estatales. Este reconocimiento es resultado de un trabajo que comenzó años atrás y que se materializó en una política que quedó consignada en el documento CONPES 3851 de 2015 cuya implementación conllevó el visto bueno en el citado capítulo, y contribuyó a los esfuerzos del país en hacer parte del “club de países con buenas prácticas”.

Los primeros avances consistieron en la creación de la DGPE como fase inicial y experiencia piloto para ejercer la función de propiedad sobre las empresas del MHCP, de cara a crear una entidad *holding* que consolide la propiedad de las empresas estatales

del orden nacional en el mediano plazo, así como en la divulgación del primer reporte anual de empresas de la Nación, en la cual se presentó de manera agregada al público en general, la información del portafolio de empresas estatales del orden nacional. De igual manera, se comenzaron a incorporar prácticas de buen gobierno en nuestras empresas y, por voluntad del Gobierno se suprimió la participación de ministros y funcionarios de rango ministerial en las juntas directivas.

Estos hechos concretos marcaron la pauta que se seguiría en materia de gobernabilidad, institucionalidad y transparencia en el ejercicio de nuestro rol de accionista y el fortalecimiento del gobierno corporativo de las empresas y participaciones accionarias del MHCP, con un enfoque claro hacia la generación de valor económico y social.

Precisamente, con ese objetivo claro de generar valor, a lo largo del último año se trabajó en conjunto con el BID en la valoración de las empresas con mayor relevancia patrimonial, en las que el Gobierno nacional es propietario y que se concentran principalmente en el MHCP. Este ejercicio permitió identificar ineficiencias, palancas de valor y sinergias en el portafolio de empresas, así como diseñar tableros de control para el seguimiento de ellas. Parte de los resultados son pieza clave y un insumo importante para el desarrollo de la “Estrategia de Gestión del Portafolio de Empresas y Participaciones Accionarias de la Nación” que se encuentra contenida en un nuevo documento CONPES. Dicha estrategia es una hoja de ruta esencial en el manejo de las empresas con capital estatal.

De la mano de la consolidación de una estrategia de gestión del portafolio de empresas se construyeron sistemas de información robustos a través de los cuales se lleva a cabo un seguimiento al desempeño financiero, operativo y estratégico de cada empresa (sistema SIGUEME), y que ha permitido fortalecer los canales de coordinación y comunicación con nuestros miembros de juntas directivas (sistema SIREC).

También se ha avanzado en la formulación de iniciativas normativas con el fin de optimizar los mecanismos de aprobación del presupuesto en cada compañía, facilitar los procesos de salida de inversiones poco estratégicas y con baja participación de la Nación, así como establecer instancias de coordinación interministerial. Algunas de estas iniciativas se han enmarcado en la necesidad de llevar a las empresas estatales a competir en igualdad de condiciones con el sector privado, eliminando trámites y

fortaleciendo a las juntas. Con el artículo 8 de la Ley 1837 de 2017 se autorizó a las juntas directivas para que pudieran aprobar o modificar los presupuestos de las empresas sin requerir concepto previo de ningún órgano o entidad gubernamental. Dicha autorización otorga mayor autonomía a las Juntas Directivas y dota de mayor flexibilidad aquellas decisiones que son estratégicas para las entidades, permitiendo optimizar la capacidad de reacción ante los cambios en la operación y en el mercado en el cual dichas entidades actúan.

De otra parte, con la expedición del Decreto 1778 de 2016 que reglamenta el artículo 162 de la Ley 1753 de 2015 se ha logrado llevar a cabo procesos de manejo de portafolio más expeditos, desvinculando la participación estatal de empresas no estratégicas, en las que no medió la participación de la Nación para adquirirlas o fueron recibidas en dación de pago, y en las que la participación accionaria del Gobierno nacional no supera el 10%.

Uno de los avances más importantes en el ámbito normativo fue la creación de la Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos (CAAP) a través del Decreto 1411 de 2017, con el fin de coordinar, orientar y armonizar el ejercicio de la propiedad estatal entre los diferentes ministerios para elevar los estándares de gobierno corporativo, avanzar de manera organizada hacia la consolidación de un modelo de propiedad centralizado y coordinar mecanismos de aprovechamiento de activos públicos.

En línea con la incorporación de buenas prácticas para el manejo del portafolio de empresas, es importante resaltar el fortalecimiento de los gobiernos corporativos y juntas directivas de cada una de las compañías en las que participa el MHCP, así como las iniciativas en materia de transparencia que se han adelantado. Por un lado, se hizo una revisión general del nivel de madurez del gobierno corporativo por cada tipo de empresa y de los perfiles que se requerían para tener juntas más balanceadas, miembros de junta mejor preparados para la coyuntura del negocio y oportunidades de mejora en la conformación de estos cuerpos colegiados. Es así como se diseñó un documento guía para poder revisar y contrastar los códigos de buen gobierno de cada empresa; se elaboró una guía de entrenamiento para nuevos directores; se formularon mecanismos de autoevaluación; y se desarrolló un programa de capacitación del más alto nivel para todos los representantes en las juntas directivas del MHCP.

La hoja de ruta trazada para mejorar el funcionamiento de las juntas comienza desde el proceso de conformación de las mismas. Al respecto, se ha avanzado en la realización de análisis específicos de acuerdo con las necesidades y oportunidades de cada empresa. La experiencia que cada miembro puede aportar y la variedad de perfiles enriquece la discusión y permite reforzar aspectos donde se requiera mayor atención. Con el fin de darle continuidad a estas iniciativas, se promovieron ajustes en los estatutos de algunas empresas, y se institucionalizará en el MHCP un comité para la nominación, selección y evaluación de miembros de juntas directivas. Además, esto se ha acompañado con la capacitación continua de los directores. Con el apoyo del Grupo Banco Mundial, se recogieron gran parte de las deficiencias que se evidenciaron en los procesos de autoevaluación de juntas y se formuló un plan de capacitación con expositores del más alto nivel en la esfera local e internacional.

En materia de reporte de información y sostenibilidad empresarial, se ha recibido apoyo de la Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO) y de una importante ONG internacional “Global Reporting Initiative” la cual es líder mundial en el diseño de estándares de reporte con un enfoque sostenible. En el marco de un convenio de cooperación, el Gobierno nacional comenzará a recibir capacitación y apoyo por parte de esta ONG para llevar y hacer extensivos estos estándares a las empresas. En cuanto al diseño de mecanismos para proteger los recursos del Estado, se ha trabajado con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República para que cada empresa se involucre en una iniciativa denominada “Empresas Activas Anticorrupción” que ha diseñado dicha dependencia. Se quiere contar con estructuras robustas de prevención y una cultura más afianzada en las administraciones para evitar hechos de corrupción.

## 5.2 Regulación de conglomerados financieros

Durante la última década, los más importantes grupos financieros del país han logrado consolidar un proceso de crecimiento y expansión internacional, lo cual implica una mayor exposición a riesgos financieros, el desarrollo de nuevos productos e instrumentos, y la aparición de estructuras organizacionales más complejas. Consciente de la importancia de adaptar la normativa al nuevo contexto del sistema financiero y lograr la convergencia hacia las mejores prácticas internacionales, el Gobierno nacional, bajo el liderazgo de la Unidad de Regulación Financiera, Fogafín y la Superintendencia

Financiera de Colombia, acompañó la expedición de la Ley 1870 del 21 de septiembre de 2017, *"Por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras"*.

Esta Ley define a los conglomerados financieros, e incluye dentro del ámbito de supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia a las entidades que ejercen el primer nivel de control sobre el conglomerado, denominados *Holdings financieros*. Este esquema permite efectuar una supervisión comprensiva y consolidada a nivel del conglomerado financiero considerado como un todo, y facilita la identificación y cuantificación de los riesgos que pueden afectar la estabilidad del sistema financiero.

La Ley 1870 de 2017 también otorga nuevas facultades de intervención al Gobierno nacional. En primer lugar, lo faculta para definir el nivel adecuado de capital de los conglomerados financieros, lo cual busca que el patrimonio técnico del conglomerado financiero, una vez efectuadas las depuraciones que eviten el cómputo múltiple de capital entre las entidades que lo conforman, sea suficiente para respaldar los riesgos a los que está expuesto. Asimismo, puede el Gobierno nacional definir a las entidades vinculadas al conglomerado y sus límites de exposición. Esta reglamentación permitirá realizar una supervisión eficiente a nivel consolidado de las operaciones efectuadas entre las entidades que conforman el conglomerado financiero y sus entidades vinculadas, lo que a su vez redundará en una mejor gestión del riesgo y en una correcta y transparente administración de los conflictos de interés de los conglomerados.

De igual manera, la Ley 1870 fortalece las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia, para que esta pueda efectuar eficientemente su labor de supervisión comprensiva y consolidada sobre los conglomerados financieros, para lo cual se adicionan a sus funciones las de: i) impartir instrucciones sobre la gestión de riesgos, gobierno corporativo, control interno y conflictos de interés, ii) requerir cambios en las estructuras de los conglomerados, cuando esta no permita contar con una información adecuada y dificulte la labor de supervisión, iii) autorizar inversiones al Holding financiero, y iv) solicitar información y realizar visitas de inspección a las entidades que conforman el conglomerado.

Por su parte, en el Título Segundo de la Ley 1870 se introduce la Compra de Activos y Asunción de Pasivos, como un mecanismo de resolución alternativo al pago del seguro

de depósito cuando se ordene la liquidación forzosa administrativa de un establecimiento de crédito, y la figura del Banco Puente, entidad por medio de la cual se facilita la implementación del mencionado mecanismo. Para el efecto, la Ley dispuso que los recursos aportados por el Gobierno nacional para la resolución de la crisis, a través de Fogafín, le sean restituidos una vez la misma haya sido superada, lo cual garantiza que los costos de las crisis financieras sean también asumidos por las entidades aseguradas por Fogafín.

De esta forma, con la expedición de la Ley 1870 de 2017 y su reglamentación se espera un impacto positivo en la solidez y resiliencia del sistema financiero colombiano, permitiéndose velar por el mantenimiento de niveles de capital adecuados en los conglomerados financieros, promover una mejor gestión de los riesgos y los conflictos de interés, y facilitar la liquidación de entidades financieras, de la mano que se procura que los recursos públicos empleados para la resolución de crisis en el sistema financiero le sean restituidos al Gobierno nacional.

### 5.3 Inclusión financiera

El Gobierno nacional ha considerado que el acceso y el uso de servicios financieros formales por parte de la población es un elemento determinante para el desarrollo económico del país. En tal virtud, ha impulsado una política pública en materia de inclusión financiera, la cual ha sido reconocida internacionalmente como una aproximación adecuada para lograr la masificación de los servicios financieros<sup>40</sup>.

La continuidad de esta política permitió alcanzar en 2015 la presencia del sistema financiero en el 100% de los 1.102 municipios del país, en gran parte a través del canal de corresponsales bancarios. Igualmente, ha permitido avances considerables en la tenencia y uso de servicios financieros. Mientras que en 2014 el 73,9% de la población adulta tenía al menos un producto, al cierre de 2017 ese indicador fue del 79,9%. Un progreso similar se observa en el indicador de población adulta con un producto activo, el cual pasó del 61,8% al 68% en el mismo lapso.

<sup>40</sup> Según el estudio *Microscopio Global 2016* Análisis Del Entorno Para La Inclusión Financiera realizado por The Economist Intelligence Unit, Colombia es el país con el entorno más favorable para la inclusión financiera a nivel mundial. Igualmente, según el *Brookings Financial and Digital Inclusion Project (FDIP) Report 2017*, Colombia ocupa el 4º puesto en inclusión financiera dentro de una muestra de 26 países.

Para darle continuidad a este esfuerzo, mediante la Ley 1735 de 2014 y los Decretos 1491 de 2015 y 2076 de 2017, se crearon y reglamentaron las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs), entidades financieras con un esquema de operación liviano y basado en las nuevas tecnologías que permiten ofrecer servicios transaccionales como giros y transferencias a gran escala y bajo costo, y de esta manera impulsar la inclusión financiera. Actualmente la Superintendencia Financiera ha autorizado la operación de una SEDPE y la constitución de otras cuatro.

Se destaca también la creación en 2015 de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera<sup>41</sup>, en la cual participan ocho entidades públicas, incluidos cuatro ministerios. Bajo la función de coordinar la política pública en esta materia, la Comisión publicó en 2017 la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, en la cual se priorizan cuatro frentes de trabajo: 1) promover el uso de servicios financieros; 2) generar esquemas de financiación alternativos para Mipymes; 3) ampliar el acceso y uso de servicios financieros en el sector rural; y 4) fortalecer la educación financiera y formular estructuras institucionales para coordinar las líneas de acción requeridas en cada uno de estos frentes.

Una de las medidas adoptadas en desarrollo de esta estrategia es la creación de la Subcomisión Fintech como una instancia para monitorear las tendencias de innovación en la prestación de servicios financieros, sus potencialidades y desafíos. Derivado de esta interacción, en 2016 se comenzó a analizar con los diferentes actores interesados la reglamentación de los esquemas de financiación colaborativa, culminando con la expedición reciente de un decreto que reglamenta la actividad de administración de las plataformas de financiación colaborativa tanto por los nuevos actores interesados como por los existentes, como los sistemas de negociación de valores y las bolsas de valores.

Como complemento de lo anterior, en el año 2014 el Gobierno nacional creó la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera<sup>42</sup>, la cual igualmente concretó en 2017 una Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera, que contiene un plan de trabajo y unas líneas de acción que se proponen avanzar conjuntamente con el sector privado, con el objetivo de alcanzar mayor impacto en la generación de conocimientos y aptitudes financieras en la población colombiana.

41 Decreto 2338 de 2015

42 Decreto 457 de 2014

## 5.4 Desarrollo del mercado de capitales

Los fondos de inversión colectiva se han convertido en una alternativa de inversión que permite a cualquier persona acceder a diferentes tipos de activos financieros, lo cuales son gestionados y administrados por profesionales en dicha actividad (Sociedades Comisionistas de Valores, Sociedades Fiduciarias y Sociedades Administradoras de Inversión), quienes a su vez son vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia. De esta manera cada inversionista, dependiendo de su perfil de riesgo, puede encontrar en la gran oferta de fondos de inversión colectiva la opción que más se adecúe a sus necesidades.

En este sentido, uno de los hitos más importantes en la regulación del mercado de capitales en Colombia durante los últimos años fue la expedición de los Decretos 1242 y 1243 de 2013, relacionados con la administración y gestión de los FIC. El principal objetivo de estas normas ha sido buscar mayor eficiencia en la industria de fondos de inversión colectiva nacional, estimulando una mayor canalización de ahorro y la financiación de nuevos negocios. Las mejoras realizadas se basaron esencialmente en alcanzar estándares internacionales rescatando las mejores prácticas en términos de gestión, así como un lenguaje y cifras comparables para dimensionar la industria colombiana con respecto a otros países y regiones.

Adicionalmente, con el fin de proteger los recursos de los inversionistas, se introdujo en la regulación la actividad de la custodia de valores, la cual en la actualidad es prestada por una Sociedad Fiduciaria, quien se encarga de ejercer la custodia de los valores de los portafolios de los FIC. Esta novedad, puso al país en línea con estándares internacionales de seguridad y transparencia en el manejo de recursos de vehículo de inversión colectiva.

Por último, se expidió el Decreto 2090 de 2017, con el cual se amplían los canales de distribución de los fondos de inversión colectiva inmobiliarios, permitiendo que estos se realicen por medio de las operaciones de colocación de valores. De esta manera, se continúa estimulando la canalización del ahorro por medio de los FIC.

Estas medidas han permitido ampliar el acceso de los pequeños inversionistas al mercado de valores y su profundidad, y el volumen de activos administrados por los fondos de inversión colectiva pasó de representar el 6% al 9,4% del PIB entre 2011 y 2017.

## 5.5 Convergencia a estándares internacionales

### 5.5.1 Convergencia a Basilea III

Uno de los objetivos principales de la regulación financiera es velar por la solidez de las instituciones financieras para proteger los recursos que estas administran. Por ello, el Gobierno nacional está comprometido en converger a estándares internacionales de suficiencia de capital para los establecimientos de crédito. Estos estándares, conocidos como Basilea III, fueron propuestos por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria en 2010 como respuesta a la crisis financiera global, buscando aumentar la calidad y la cantidad de capital en las entidades bancarias, con el fin de evitar el exceso de apalancamiento y proporcionar mayor cobertura a los riesgos asumidos por estas entidades.

El primer hito en este proceso de convergencia se dio con los Decretos 1771 de 2012 y 904 de 2013 con los cuales se introdujo al marco regulatorio la clasificación de los rubros del Patrimonio Técnico en tres categorías: PBO, PBA y PA, correspondientes a los conceptos de *Common Equity Tier 1*, *Additional Tier 1* y *Tier 2 de Basilea III*. Para el efecto, se establecieron los elementos susceptibles de pertenecer a cada categoría y los criterios de pertenencia que se deben cumplir en cada caso. Además, se implementó la relación de solvencia básica<sup>43</sup> que se calcula dividiendo el PBO sobre los riesgos crediticios (APNR) y de mercado. Estos avances permiten salvaguardar la solvencia de los establecimientos de crédito, velando por adecuados niveles patrimoniales que garanticen los intereses de sus acreedores y depositantes.

Posteriormente, se expidieron los Decretos 1648 de 2014 y 2392 de 2015 con los que se adicionaron al Patrimonio Técnico los instrumentos híbridos; es decir, instrumentos de deuda con características que permiten homologarlos a instrumentos de capital. Con estos Decretos también se establecieron los criterios de pertenencia que se requieren para que los bonos híbridos sean computados en el PBA o el PA. Dichos instrumentos constituyen una importante innovación en la estructuración de deuda con la capacidad de absorción de pérdidas, por cuanto aumentan la eficiencia en la capitalización de los establecimientos de crédito y ayudan a incentivar la participación de inversionistas extranjeros en el sistema financiero local y al desarrollo del mercado de capitales.

<sup>43</sup> Esta relación de solvencia debe presentar en todo momento un nivel superior a 4,5%.

El proceso de convergencia a Basilea III culminará en 2018 con la expedición de un decreto que desarrolle los siguientes conceptos: i) definición de los límites de solvencia básica adicional (6%) y de apalancamiento (3%)<sup>44</sup>, ii) establecimiento de provisiones de conservación y sistémica<sup>45</sup>, y iii) implementación del método estándar para la medición de los APNR<sup>46</sup>.

Con esta última propuesta se cierran las brechas entre la normativa local y los estándares internacionales, aumentando la competitividad de la banca colombiana, especialmente frente a los países de la región, y se propende por la existencia de alertas tempranas que permitan detectar posibles amenazas a la estabilidad financiera, así como tomar acciones preventivas o correctivas para evitar situaciones de crisis.

### 5.5.2 Internacionalización

Del trabajo impulsado por el Gobierno nacional para profundizar la integración del mercado financiero y de valores colombiano, se destacan algunas iniciativas relacionadas con la ampliación del rango de valores que pueden listarse y negociarse a través de las bolsas de valores de los cuatro países que hacen parte del Acuerdo de Alianza del Pacífico, con la posibilidad de adquirir, incluso, por fuera de estos foros de negociación, valores cuya oferta pública haya sido autorizada por una autoridad de supervisión de alguno de dichos países, como quedó establecido en el Decreto 2241 de 2015.

Igualmente se ha trabajado en diferentes medidas para promover una mayor participación de inversionistas extranjeros en los mercados financieros colombianos. Por medio de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607) se redujo la tarifa de retención en la fuente pasando de 33% a 14% para los inversionistas de capital de portafolio del exterior y se dio la posibilidad de acreditar los pagos desde el extranjero. Por su parte, la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819) estableció que los fondos de pensiones y cesantías administrados por sociedades supervisadas por autoridades extranjeras, con las cuales la Superintendencia Financiera haya suscrito acuerdos de intercambio de información

<sup>44</sup> El límite de solvencia básica adicional corresponde a la suma del PBO y el PBA dividida entre los activos ponderados por nivel de riesgo. La razón de apalancamiento corresponde a la suma del PBO y el PBA dividida entre todos los activos dentro y fuera de balance.

<sup>45</sup> Provisión de conservación corresponderá a 1,5% de los APNR crediticio y de mercado, y debe ser mantenido en PBO. Provisión sistémica corresponderá a 1% de los APNR crediticio y de mercado, y debe ser mantenido en PBO por las entidades con importancia sistémica.

<sup>46</sup> La metodología propuesta sigue las directrices del Comité de Basilea consignadas en el documento *Basilea III: finalising post-crisis reforms*, publicado en diciembre de 2017.

y protocolos de supervisión, no están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta.

Asimismo, se modernizó y flexibilizó el régimen de inversión extranjera en Colombia para así promover la entrada de capitales del exterior. El nuevo régimen (Decreto 119 de 2017) eliminó los plazos de registro y modalidades de inversión. También, permite al inversionista determinar si su inversión es de portafolio o directa según su ánimo de permanencia sobre la misma. Estas modificaciones hacen más sencilla la obligación de registro y reducen sustancialmente el riesgo de que los inversionistas sean sancionados por el incumplimiento de requisitos puramente formales.

Por su parte, el Banco de la República expidió recientemente la actualización del Régimen Cambiario que estaba contenido en las Resoluciones Externas de dicha entidad. En términos generales, este proceso actualiza y flexibiliza la realización de operaciones de cambio y optimiza los procedimientos cambiarios, permitiendo a la autoridad contar con información más precisa al tiempo que simplifica los trámites que los participantes en el mercado de divisas deben adelantar.

Finalmente, se expidió el Decreto 1756 de 2017, con el cual se pretende incentivar y facilitar la participación de los inversionistas colombianos en los mercados de valores de otras jurisdicciones con niveles similares de regulación y supervisión, permitiendo la adquisición de participaciones de fondos de inversión del exterior por medio de canales locales autorizados para el efecto. Este paso dado por Colombia responde al compromiso de los países de la Alianza del Pacífico para lograr una profundización de los mercados financieros, en particular en los fondos de inversión colectiva, pues permite a los inversionistas colombianos contar con una gama amplia de posibilidades de inversión, incluyendo los fondos de inversión de los demás países de la Alianza.

En este sentido, se espera que, en el corto plazo, los demás países implementen medidas legales y regulatorias que permitan el ofrecimiento de los fondos de los demás países de la Alianza en sus jurisdicciones, con lo cual se lograría el propósito planteado de integración financiera en el ofrecimiento de vehículos de inversión. Esta experiencia ha mostrado ser exitosa en otras regiones, teniendo como el caso más emblemático el pasaporte de fondos en la Unión Europea.

## 5.6 Proceso de acceso a la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una asociación de países que se esfuerza en diseñar los mejores estándares de políticas públicas a nivel internacional en todas las áreas de administración pública (excepto relaciones internacionales y seguridad). Esta organización es el escenario para que los 36<sup>47</sup> países más avanzados -comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos- comparen e intercambien experiencias en políticas públicas, identifiquen las mejores prácticas y promuevan su implementación mediante el compromiso con estándares técnicos de alto nivel y avanzada voluntad política. Estos países representan, en su conjunto, más del 44% del PIB mundial.

Los países miembros comparten dos principios centrales: i) la prosperidad económica es esencial para la preservación de las libertades individuales y el mejoramiento del bienestar general y ii) la cooperación entre pares es una herramienta fundamental para alcanzar dicha prosperidad. De esta manera, ingresar a la OCDE demuestra que Colombia es un país con prácticas transparentes y efectivas en todos los campos como para ser considerado un país “par” y poder hacer parte de las discusiones sobre los diferentes temas que se tratan.

En mayo de 2013, el Consejo de la OCDE (conformado por todos los países miembros) tomó la decisión de iniciar formalmente la discusión de acceso para Colombia. En septiembre del mismo año, la OCDE hizo entrega oficial de los términos y condiciones del proceso de acceso e identifica los 23 Comités y los más de 230 estándares y criterios bajo los cuales el país es evaluado y en mayo de 2018 Colombia fue aceptada formalmente.

### 5.6.1 Importancia del ingreso a la OCDE

El ingreso de Colombia a la OCDE es una garantía de que las políticas públicas cumplen con estándares internacionales. Da una señal clara a ciudadanos, inversionistas, académicos y empresarios, que Colombia se toma en serio el buen gobierno, la estabilidad y

<sup>47</sup> Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Estados Unidos, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Latvia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Lituania.

la transparencia. También, permite tener acceso a la mejor asesoría posible en materia de políticas públicas. Al hacer parte de los diferentes comités y grupos de trabajo de la OCDE se tiene un intercambio permanente de experiencias y evaluaciones de lo que los otros países han implementado con éxito. De esta manera se puede tener acceso a las buenas prácticas y a las revisiones de política que tienen los otros países.

Finalmente, la OCDE es uno de los escenarios internacionales más importantes en materia económica, al tener voz y voto en las discusiones sobre los principales problemas que afectan el mundo se podrá impactar en las decisiones y en la forma como se resuelven.

## **5.6.2 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la OCDE**

El MHCP, desde que comenzó el proceso de acceso a la OCDE, ha participado activamente en 6 de los 23<sup>48</sup> comités para lograr el ingreso a la organización. Lo anterior ha implicado realizar cambios legales, regulatorios o aplicación de estándares en diferentes ámbitos. A continuación, se describen los avances en cada uno de los Comités.

### *5.6.2.1 Comité de Asuntos Fiscales*

El Comité de Asuntos Fiscales examina todos los aspectos relevantes en materia de tributación. La OCDE promueve la cooperación internacional en cuestiones fiscales fomentando el diálogo con más de 110 jurisdicciones. Esta cooperación se centra en trabajos sobre negociación, aplicación e interpretación de convenios para evitar la doble imposición, precios de transferencia, intercambio efectivo de información, recomendaciones sobre impuestos indirectos, estadísticas en recaudo y mejores prácticas para las administraciones tributarias. Colombia fue aceptada en el Comité en enero de 2016. Los principales avances sobre las recomendaciones realizadas se resumen a continuación.

<sup>48</sup> Comité de Asuntos Fiscales, Comité de Comercio, Comité de Economía y Desarrollo, Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Comité de Estadística, Comité de Gobernanza Pública, Comité de Gobierno Corporativo, Comité de Inversión, Comité de Mercados Financieros, Comité de Pesca, Comité de Política Ambiental, Comité de Política Científica y Tecnológica, Comité de Política de Desarrollo Territorial, Comité de Política del Consumidor, Comité de Política Regulatoria, Comité de Política y Economía Digital, Comité de Químicos, Comité de Salud, Comité de Seguros y Pensiones, Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, Comité de Agricultura, Comité de Competencia y Comité de Educación.

- a) Intercambio de información: el Intercambio de Información es uno de los pilares más importantes en materia de impuestos relacionado con el ingreso a la OCDE, se refiere a la adopción del principio de transparencia fiscal y a la adhesión a las políticas de lucha contra la evasión tributaria. Este asunto se encuentra en cabeza del Foro Global para la Transparencia y el Intercambio de Información Tributaria. Colombia hace parte de este Foro desde 2011 y se comprometió a adoptar estándares internacionales en esta materia.

Para estos efectos, en 2013 Colombia ratificó la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Tributaria (MAC), en virtud de la cual el país podrá intercambiar información tributaria con 115 jurisdicciones, en las modalidades requerimiento, automático y espontáneo. El primer intercambio de información, se dio en septiembre de 2017 (información año gravable 2016).

- b) Adhesión al marco inclusivo de *BEPS*: En junio de 2013, Colombia fue invitada a participar en el Comité de Asuntos Fiscales en calidad de “Participant” y en octubre de 2013 fue invitada a participar en condición de “Associate” en el Proyecto “*BEPS*” que pretende atacar la Erosión de la Base Gravable y el Traslado de Beneficios. En 2015, se aprobaron y adoptaron los reportes sobre 15 acciones para luchar contra el fenómeno *BEPS*. En 2016, se crea el denominado “Marco Inclusivo” de *BEPS*, con el fin de que las medidas para combatir *BEPS* sean adoptadas amplia y coherentemente por el mayor número de países. Colombia adhiere al “Marco Inclusivo” desde el principio.
- c) Implementación de estándares mínimos de *BEPS*: Colombia ha cumplido con todos los estándares mínimos de la Acción de *BEPS*. Los principales se describen a continuación:

- Prevenir el abuso en Convenios para Evitar la Doble Imposición (CDIs): Colombia, en sus últimas negociaciones de Convenios para Evitar la Doble Imposición, ha tomado como política incluir en sus modelos de Convenios cláusulas de limitación de Beneficios (“LOB”), la cual estipula ciertos requisitos para poder aplicar los beneficios del tratado, y asimismo a incluir cláusulas que niegan la aplicación de los beneficios del Convenio si el propósito principal (“PPT”) de la persona es acceder a dichos beneficios.

De igual manera, el 7 de junio de 2017, Colombia junto con otros 71 países suscribió la Convención Multilateral para aplicar las medidas que pretenden prevenir la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios. Esta Convención busca

modificar los Convenios existentes, con el propósito de implementar las medidas *BEPS*.

- Estandarizar el Reporte País: Tienen como objetivo principal incrementar la transparencia fiscal internacional y mejorar el acceso a la información de Grupos Empresariales que operan en distintas jurisdicciones. En particular, sobre la distribución global de sus ingresos, impuestos pagados y ciertos indicadores sobre la ubicación de la actividad económica.
  - Fortalecer el proceso de revisión paritaria: Colombia fue objeto de revisión por parte del *Forum of Harmful Practices* de la OCDE, determinando que se tiene el marco legal y proceso administrativo necesario para el intercambio de información. Adicionalmente consideró que la exención por utilidades provenientes de la explotación de software desarrollado en el país, es perjudicial para la competencia. La Ley 1819 de 2016, en su artículo 98 estableció que dicha exención solo sería aplicable hasta el 2017, con lo que el Foro determinó que Colombia está cumpliendo.
  - Procedimiento de Acuerdo Mutuo: Mecanismos efectivos de resolución de controversias relacionadas con los Convenios para evitar la doble tributación (Acción 14 de *BEPS*). A través de esta acción se logra: i) aplicación automática de los procedimientos de resolución de controversias y ii) evitar obstáculos para el acceso a los procedimientos amistosos.
- d) Implementación de otros elementos del paquete de medidas *BEPS*: En relación con las otras acciones de *BEPS* que no derivaron en estándares mínimos, se resumen los principales a continuación:
- Economía Digital: se incluyó la norma de IVA gravando los servicios prestados a partir de plataformas digitales. En el momento, Colombia está implementando lo establecido en la Ley 1819 de 2016 y se espera que el mecanismo para realizar el cobro de este impuesto, se encuentre en vigor en julio de 2018.
  - Entidad Controladas del Exterior (ECE): se adoptaron normas sobre el tema en la última reforma tributaria. El Régimen de Entidades Controladas en el Exterior (ECE) fue redactado con base en las recomendaciones de *BEPS*.
  - Actualización de las guías de precios de transferencia: Colombia ha adoptado muchas de las recomendaciones que fueron emitidas por Acción *BEPS* en cuanto a precios de transferencia. La mayoría de estas fueron adoptadas a través de la Ley 1819 de 2016.

### 5.6.2.2 *Comité de Gobierno Corporativo*

El Comité de Gobierno Corporativo revisa, entre otros, los temas relacionados con asuntos corporativos y lineamientos para empresas multinacionales. Colombia fue aceptada en el Comité en abril de 2016, las principales modificaciones normativas producto de las recomendaciones del comité se describen a continuación.

- a) Política Pública de Empresas Estatales: a través de la expedición del documento CONPES 3851 de 2015 se formalizó la Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional. El documento establece como objetivo principal que las empresas deben ser direccionadas hacia la creación de valor económico y social. Para el logro de este objetivo se indica que se debe fortalecer al Gobierno en su rol como propietario y se debe mejorar el gobierno corporativo de las empresas.
- b) Creación de la DGPE: se expidió el Decreto 2384 de 2015 por medio del cual se creó la DGPE como proyecto piloto de cara a crear una entidad holding que centralice la propiedad estatal de todas las empresas del orden nacional. A través de esta dirección se busca implementar estrategias de gestión del portafolio de empresas, establecer lineamientos y objetivos, además de establecer sistemas efectivos de información y monitoreo, fortalecer las juntas directivas de las empresas, y apoyar procesos de cambios de estructura en la propiedad de la Nación.
- c) Descontinuación de la participación de los ministros de las juntas directivas: a través de una directiva presidencial (en diciembre de 2015) se solicita a los Ministros que se abstengan de participar en las juntas directivas de las empresas con capital estatal y deleguen su participación.
- d) Publicación reporte anual de empresas de la Nación: a partir de 2016 se publica de manera agregada la información de las empresas estatales del orden nacional. Hasta el momento se han divulgado dos reportes adicionales (2017 y 2018), con información integral de la operación del negocio, datos financieros e información de las juntas directivas y administradores.
- e) Mecanismo expedito de desinversión de participaciones no estratégicas: a través de la expedición del Decreto 1778 de 2017 se reglamentó el artículo 162 de la Ley 1753 de 2015 que estableció un mecanismo más expedito para desinvertir participaciones no estratégicas minoritarias. Los ministerios pueden vender a través de CISA sus participaciones minoritarias inferiores al 10% que hayan sido

entregadas en dación de pago o en donde no haya mediado la voluntad expresa de la Nación para su adquisición.

- f) Valoración del portafolio de empresas de la Nación: En febrero de 2018, con apoyo del BID y una firma consultora, se terminó la valoración de las 30 empresas más grandes de la Nación y se identificaron sinergias y palancas para optimizar su valor, así como se construyeron tableros de control y seguimiento.
- g) CONPES de Estrategia de Gestión del Portafolio de Empresas y Participaciones Accionarias de la Nación: El 23 de mayo de 2018 se aprobó el Documento CONPES 3927 en el que se establece la estrategia de gestión y manejo del portafolio de empresas de la Nación.
- h) Fortalecimiento de gobierno corporativo para compañías listadas mediante la actualización del Código País: en este documento (actualizado y publicado en 2014) se recogen los mejores estándares en materia de gobierno corporativo para emisores de valores en el mercado colombiano. El código incorpora 33 medidas que agrupan 148 recomendaciones, entre los principales temas incluye i) Derechos y trato equitativo de los accionistas; ii) Asamblea General de Accionistas; iii) Junta Directiva; iv) Arquitectura de Control y v) Transparencia e Información Financiera y no Financiera, así como incorpora estándares relativos al gobierno corporativo de los Conglomerados Financieros. El Código País ha tenido altos porcentajes de implementación por parte de los emisores de valores.

### *5.6.2.3 Comité de Mercados Financieros*

El Comité de Mercados Financieros revisa los temas relacionados con finanzas, seguros, manejo de la deuda pública, educación financiera y protección al consumidor, entre otros. Colombia fue aceptada en el Comité en octubre de 2015, las principales recomendaciones acogidas se describen a continuación.

- a) Independencia del Supervisor: mediante el Decreto 1817 el 15 de septiembre de 2015 se adoptó un mecanismo de selección y nombramiento para el Superintendente Financiero, Superintendente de Sociedades y Superintendente de Industria y Comercio, así como la definición de un periodo fijo para el ejercicio del cargo. El de selección fue utilizado recientemente en la Superintendencia Financiera de Colombia.

- b) Ley de Conglomerados Financieros: la Ley 1870 de septiembre de 2017 fortalece la regulación y supervisión de los conglomerados financieros, otorgando facultades tanto al Gobierno nacional como a la Superintendencia Financiera para establecer niveles de capital en consideración del riesgo, tratamiento de operaciones con vinculados y partes relacionadas, conflictos de interés, entre otros aspectos. Además, somete a supervisión a las compañías *holdings* de esos conglomerados mejorando así las prácticas de evaluación comprensiva y consolidada de los grupos financieros.

#### 5.6.2.4 *Comité de Inversiones*

A través del Comité de Inversiones se busca impulsar la inversión internacional para tener un impacto sobre el crecimiento y el desarrollo sostenible al avanzar en reformas de políticas de inversión y cooperación internaciones. Los temas que revisa el Comité incluyen: marco regulatorio de la política de inversión, conducta responsable del sector privado, libertad para invertir, entre otros. Colombia fue aceptada en este Comité en octubre de 2015. Los principales avances y modificaciones normativas que recogen las recomendaciones de este Comité se describen a continuación.

- a) Inversión extranjera: el gobierno expidió el Decreto 117 de 2017 que moderniza el régimen de inversión internacional en Colombia. De esta forma, se adoptaron algunos estándares internacionales propuestos por el FMI y los códigos de liberalización de la OCDE en los conceptos claves de régimen. Lo anterior incluye la definición de los tipos de inversión, eliminación de algunas modalidades, flexibilización en el sistema de registro y sanciones, entre otros. De esta forma se busca promover la inversión extranjera en el país.
- b) Garantías en pesos para no-residentes: En octubre de 2014, el Banco de la República expidió la Resolución 11 de 2014 por medio de la cual se eliminan algunas restricciones aplicables a las instituciones financieras locales. A través de la misma, se autoriza expresamente a las instituciones financieras a otorgar garantías en pesos a personas no-residentes. Los Bancos colombianos no podían dar garantías denominadas en pesos a favor de extranjeros (que pueden ser necesarias para participar en procesos licitatorios, por ejemplo). Con la resolución mencionada el BR permite que se les ofrezcan las mencionadas garantías, es decir que pudieran usar estos productos en las mismas condiciones que los clientes colombianos.

### 5.6.2.5 *Comité de Seguros y Pensiones*

El Comité de Seguros y Pensiones se encarga de revisar los temas relacionados con los sistemas pensionales públicos y privados y la seguridad social. En este Comité Colombia fue aceptada en junio de 2016, las principales recomendaciones acogidas se describen a continuación.

- a) Fortalecimiento de las normas de Reservas Técnicas de las Entidades Aseguradoras: con el fin de fortalecer la posición financiera de las entidades aseguradoras, en diciembre de 2013 se expidió el Decreto 2973 por medio del cual se actualiza el régimen de las reservas técnicas. El objetivo principal del decreto es que las entidades aseguradoras cuenten con un nivel de reservas técnicas acordes con el nivel y la naturaleza de los riesgos asumidos, que garanticen el cumplimiento de los contratos pactados con los asegurados (pólizas).

El decreto hace una diferenciación entre las tipologías de reservas que deben mantener las entidades por ramo, así como la forma en que se deben constituir y liberar. Se destaca la introducción de dos nuevas reservas, la reserva por insuficiencia de primas y la reserva de insuficiencia de activos (o de calce), además de la adopción de mejores técnicas estadísticas para los cálculos de las reservas de siniestros ocurridos no avisados y de las reservas de riesgo en curso.

- b) Modificación al régimen de apertura de Oficinas de representación de Reaseguradoras del exterior: en octubre de 2015 se expidió el Decreto 2031 de 2015 con el cual se modifica el régimen de promoción y publicidad de los servicios de las instituciones reaseguradoras del exterior en lo relacionado a la apertura de oficinas de representación en Colombia. Esta modificación, surgió como respuesta a la necesidad de flexibilizar la regulación para facilitar la entrada de nuevos proveedores de servicios de reaseguro del exterior en el país y, de esta forma, mejorar la competencia en el mercado.

Dicho decreto estableció que las entidades de reaseguros del exterior no tienen la obligación de solicitar autorización para establecer una oficina de representación en Colombia, cuando estén inscritas en el Registro de Reaseguradores y Corredores de Reaseguro del Exterior –REACOEX-, en la medida en que dicha autorización se entendería obtenida de manera automática con la inscripción en el mencionado registro.

- c) Decreto de cobertura de riesgo de salario mínimo para rentas vitalicias: en el análisis del Comité se había identificado que la existencia del riesgo de incremento de salario mínimo era una de las barreras que estaban impidiendo el desarrollo de un mercado de rentas vitalicias. En ese sentido, el Gobierno nacional expidió el Decreto 036 de 2015 que reglamentó el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, a través del cual estableció el mecanismo de cobertura, para que las aseguradoras de vida puedan cubrir dicho riesgo. Esta reglamentación es fundamental para que las aseguradoras de vida ofrezcan rentas vitalicias a los afiliados del régimen privado de pensiones, las cuales actualmente no estaban siendo ofrecidas debido a la incertidumbre que sobre el precio de estas rentas tiene el incremento anual del salario mínimo.

#### *5.6.2.6 Comité de Comercio*

El Comité de Comercio se encarga de analizar y realizar recomendaciones sobre el comercio internacional en diferentes ámbitos. Entre los principales temas se encuentran: la liberalización del comercio, el comercio de servicios, medidas no tarifarias, medio ambiente y comercio, desarrollo y comercio, entre otros. Colombia fue aceptada en el Comité en mayo de 2018.

Uno de los principales temas que se discutieron en el Comité de Comercio fue el del mercado de licores en el país. Con la expedición de la Ley 1816 de 2016 se dio cumplimiento al mandato de la Constitución de 1991 de expedir una ley de régimen propio del monopolio rentístico de licores y se atendió la recomendación de la OCDE para evitar la discriminación y fomentar las condiciones de equidad y transparencia en este mercado. Lo anterior se dio manteniendo la titularidad en cabeza de los departamentos y asegurando la generación de recursos para la salud, la educación y el deporte. Se buscó además con dicho régimen la dinamización del mercado de licores y el fortalecimiento de las finanzas de los departamentos.

La Ley 14 de 1983 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 constituían el marco jurídico del monopolio de licores destilados que dejaba un amplio margen de regulación a las asambleas departamentales, lo que se reflejaba en la falta de uniformidad de reglas en el país y, en ocasiones, daba lugar a excesos en su ejercicio, sin asegurar su finalidad de arbitrio rentístico.

La Ley 1816 de 2016 organizó las reglas aplicables en todo el país, a los productos nacionales y extranjeros, en materia del monopolio de producción e introducción de licores destilados y alcohol potable. Asimismo, precisó las rentas autorizadas por el ejercicio del monopolio y definió la estructura del impuesto al consumo dando fin al supuesto trato favorable a los productos nacionales al eliminar la tarifa diferencial según el contenido alcohólico. Adicionalmente, la ley prohíbe expresamente a los departamentos exigir requisitos o realizar cobros diferentes a los allí autorizados.

Además de las rentas del monopolio y del impuesto al consumo, la ley estableció que los licores, vinos, aperitivos y similares quedaran gravados con IVA del 5% el cual fue cedido a los departamentos con destino a aseguramiento en salud, asunto cuya reglamentación hizo el Decreto 719 de 2018.

Finalmente, la ley precisó algunas reglas de procedimiento y de régimen sancionatorio tendientes a agilizar el comercio de estos productos y a disminuir el comercio ilícito, el contrabando y la adulteración de estos productos.

## **5.7 Alianza del Pacífico**

En un entorno internacional de incertidumbre en el que los motores de crecimiento que habían venido jalonando la economía mundial se han enfriado, los países emergentes, en particular los de América Latina deben buscar nuevas fuentes de crecimiento económico para el largo plazo. La integración financiera ofrece una respuesta clara a este reto.

En ese sentido, en el marco de la Alianza del Pacífico, en 2015 se creó el Consejo de Ministros de Finanzas de Alianza del Pacífico, para promover la integración económica y financiera regional, lo que es sin lugar a duda, el ejercicio de integración financiera más prometedor de toda la región. La agenda del consejo se ha concentrado en facilitar la comercialización de productos financieros a nivel regional, así como en visibilizar los mercados de capitales de la región para atraer mayores recursos para la financiación de sectores como el de infraestructura y transferir riesgos a los mercados financieros globales.

Desde junio de 2017 Colombia asumió la presidencia pro tempore de la Alianza del Pacífico y durante su gestión se han dado importantes avances en cada uno de los grupos de trabajo que lidera el Consejo de Ministros de Finanzas de la Alianza, así:

### **5.7.1 Grupo de trabajo de Infraestructura de Financiación de Infraestructura**

Se avanzó en el objetivo de estructurar un fondo de infraestructura de la Alianza del Pacífico – FIAP, que permita canalizar recursos de los mercados de capitales regionales y globales para la financiación de proyectos de infraestructura de los cuatro países.

En particular se concluyó un documento elaborado por el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina – CAF en el cual se identificaron alternativas para la estructuración del fondo y la existencia de una canasta de más de 200 proyectos que representarían una inversión aproximada de USD 86 mil millones.

Adicionalmente, en el primer trimestre de 2018 se adelantaron reuniones con diferentes actores de mercado (inversionistas, gestores, etc.) para identificar aspectos clave a tener en cuenta en la estructuración del fondo y sondear el interés que tendría el mercado. Teniendo como base las conclusiones de estas reuniones se está avanzando en el proceso de selección del gestor del FIAP.

### **5.7.2 Grupo de trabajo de Gestión de Riesgo Catastrófico**

El objetivo de este grupo es contar con instrumentos del mercado de capitales de carácter regional para gestionar los riesgos de desastres naturales. Estos mecanismos permitirán, mitigar el impacto de las pérdidas sobre los presupuestos y, en general, fortalecer las finanzas públicas de los países miembros ante la ocurrencia de esos eventos.

En este marco, en febrero de 2018 se llevó a cabo la emisión de un bono regional para cubrir el riesgo de terremoto por un monto de USD 1.360 millones, con demandas de casi dos veces el monto ofrecido. Esta actividad, adelantada por el Banco Mundial, constituyó la primera emisión de carácter regional, lo cual permitió mejorar las condiciones económicas de la transferencia de riesgo, toda vez que los países

comparten los costos de la estructuración y ofrecen a los inversionistas la posibilidad de diversificar riesgos.

Hacia adelante, el grupo avanzará en el análisis de la emisión de un bono catastrófico regional para cubrir el riesgo de inundaciones y sequías, u otro mecanismo que permita la transferencia de este riesgo.

### **5.7.3 Grupo de trabajo de Integración Financiera y Estándares Regulatorios**

#### *5.7.3.1 Pasaporte de Fondos*

El objetivo del grupo de trabajo es permitir que los fondos de inversión autorizados por un país miembro de la Alianza puedan ser comercializados en los demás países miembro, una vez han sido autorizados por su supervisor de origen, con el fin de facilitar el acceso de los fondos a nuevos mercados y al mismo tiempo ampliar la oferta de productos para los inversionistas locales, profundizando así los respectivos mercados de valores.

En octubre de 2017 Colombia expidió el Decreto 1756 que autoriza la comercialización de fondos abiertos y no listados de los países de la Alianza en Colombia. Asimismo, en diciembre de 2017 fue expedida la ley del mercado de valores de Perú que otorga facultades a la Superintendencia del Mercado de Valores para exceptuar de inscripción a fondos de inversión de países con los que Perú tenga procesos de integración financiera, tratamiento que incluye a los países de la Alianza del Pacífico.

#### *5.7.3.2 FinTech*

Con el fin de promover principios generales que enmarquen las discusiones regulatorias en temas de innovación financiera, el Consejo de Ministros de Finanzas avanzó en la realización de un documento que identifica los principios a tener en cuenta en una regulación fintech. Igualmente se identifican los marcos regulatorios que los países tienen vigentes sobre esta materia, así como los puntos de contacto en cada uno de los gobiernos y un mapeo detallado del estado de la industria en cada país.

### *5.7.3.3 Promoción de participación de inversionistas institucionales*

El objetivo de este grupo es diversificar la base de inversionistas en los mercados de la AP. Solo los fondos de Pensiones de la Alianza representan 25 agentes con activos bajo administración de casi U\$ 500 mil millones. Igualmente, brindar acceso a un portafolio más diversificado de activos a inversionistas que por su tamaño pueden ser demasiado grandes para los mercados locales.

En este frente se destaca la aprobación del Acuerdo Multilateral de Doble Tributación en octubre de 2017, convenio que otorga a los fondos de pensiones la condición de residentes fiscales, lo cual garantiza que les apliquen las disposiciones de los acuerdos de doble tributación. Adicionalmente, cuando los fondos de pensiones reciban intereses por alguna operación o de algún residente de cualquier país miembro de la Alianza del Pacífico, la tarifa máxima de retención en la fuente que se cobrará será del 10% sobre el importe bruto pagado. En el caso de que reciban utilidades provenientes de la enajenación de acciones de sociedades residentes en alguno de los cuatro países la tributación será asignada al país de residencia del fondo de pensiones, siempre y cuando se realice a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). El convenio se encuentra pendiente de ratificación por parte de los congresos de los cuatro países.

De igual manera se destacan las nuevas facilidades a la inversión de los inversionistas institucionales, introducidas en varias medidas adoptadas por los países en el último año, tales como la posibilidad de inversión de manera directa por parte de fondos de pensiones de Chile en los demás países de la Alianza, la ampliación del límite de inversión en el exterior permitido a los fondos de pensiones peruanos de 42 % a 48 %.

## **5.8 Regulación Sistema General de la Seguridad Social Integral**

La 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 Pensiones, Salud 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 defensa judicial se destaca la unificación de la jurisprudencia para la liquidación de pensiones en régimen de transición, (sentencias C 258 de 2013, SU 230 de 2015 y SU 395 de 2018) con lo cual se logran acotar los subsidios en pensiones a los deciles con ingresos más altos de la población y se genera un ahorro estimado de \$64 billones en valor presente neto.

### **5.8.1 Mejor Regulación en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones**

#### *5.8.1.1 Fortalecimiento institucional del Régimen de Prima Media*

Entre los años 2011 y 2013 se dio paso al proceso de fortalecimiento institucional del Régimen de Prima Media – impulsado por el MHCP -, contemplado en los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.

Así, a partir del 8 de noviembre de 2011, la UGPP, como unidad adscrita al MHCP, asumió la fiscalización de aportes y pago de las contribuciones parafiscales, disminuyendo los niveles de evasión; asumiendo igualmente la radicación de documentos y el proceso de atención integral a los pensionados, usuarios y petitionarios, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes a cargo de Cajanal Liquidada.

De la misma forma, entre los años 2011 y 2013 se produjo la puesta en marcha de Colpensiones<sup>49</sup>, a través de los decretos de creación y funciones expedidos en conjunto entre los Ministerios de Hacienda y de Trabajo. Colpensiones, como nuevo administrador del Régimen de Prima Media, ha obtenido importantes logros, consolidándose de manera positiva entre la ciudadanía, obteniendo, entre otros, la disminución de los tiempos promedio de respuesta de las solicitudes de prestaciones económicas de 10 meses (en vigencia del ISS) a 1.6 meses, lo que le permitió en el 2017 dar respuesta a 468.416 solicitudes de prestación económica, tramitando más de 2 millones de

<sup>49</sup> Decretos 4936 de 2011, 2011 de 2012, 2013 de 2012, entre otros.

solicitudes<sup>50</sup> desde su entrada en operación. De 1.284.178 pensionados a diciembre de 2017 que tiene Colpensiones, 432 mil corresponden a nuevos pensionados desde la creación de la entidad y de estos 75 mil fueron pensiones otorgadas en 2017.

#### *5.8.1.2 Implementación de los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS*

Entre los años 2013 y 2015 y en desarrollo de la ampliación del sistema de protección a la vejez, se definió el nuevo Servicio Social Complementario de los BEPS<sup>51</sup>, como parte de un mecanismo de ahorro para la vejez que considere las condiciones de trabajo de la población ocupada más vulnerable, frente a temas tales como estacionalidad, contrato laboral flexible por períodos menores a un mes, temporalidad, etc.

Como quiera que este mecanismo tiene por objeto promover el ahorro voluntario de manera independiente al Sistema General de Pensiones, los recursos que por concepto de aportes realice cada beneficiario del Servicio Social Complementario de los BEPS, junto con sus rendimientos se registrarán en cuentas individuales dentro del fondo común de BEPS, administrado por Colpensiones.

Es de resaltar que para que una persona acceda al Beneficio Económico Periódico, el cual consta de los recursos ahorrados, con sus rendimientos y los incentivos a que haya lugar, deberá haber cumplido 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres y con ello podrá recibir hasta su muerte una suma mensual, la cual no podrá ser superior al 85% del SMMLV, o destinarlos para pagar total o parcialmente un inmueble de su propiedad.

A marzo de 2018 se encontraban vinculados 1.032.799 mil colombianos al programa; 306.507 ahorraron activamente en el mecanismo y se han expedido 5.242 anualidades vitalicias. Para el 2017, unos 17.487 vinculados se beneficiaron con los seguros BEPS, los cuales cubren a los beneficiarios a través del pago de una suma única (\$5.000.000 aproximadamente) de las contingencias derivadas de la invalidez y enfermedades catastróficas, además del pago de un auxilio funerario en caso de fallecimiento del ahorrador.

<sup>50</sup> Incluye aquellas en las que se otorga mesada pensional, y aquellas que otorgan indemnizaciones sustitutivas, así como los correspondientes recursos de reposición y apelación.

<sup>51</sup> Decreto 604 de 2013

Adicionalmente, entre el 2017 y el 2018 se han expedido otras normas en esta materia, con las que se espera lograr una participación de otros actores que estén interesados en el buen funcionamiento y la ampliación del Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos, tales como los Decretos 295 de 2017, 2012 de 2017 y el 387 de 2018 los cuales permiten el patrocinio de terceros en el ahorro de los vinculados, el traslado de los recursos ahorrados del antiguo programa del subsidio al aporte al nuevo esquema de ahorro y el uso de otros recursos para la ampliación del mecanismo en sectores como de los gestores culturales.

### *5.8.1.3 Modalidades de Pensión en el Régimen de Ahorro Individual*

Con la finalidad de reactivar el mercado de rentas vitalicias, el Gobierno nacional expidió el Decreto 036 de 2015<sup>52</sup> y el MHCP la Resolución 3272 del mismo año; normas con las cuales se reguló el mecanismo de cobertura de salario mínimo, se establece la fórmula para su cálculo y con las que se elimina la incertidumbre de las administradoras a la hora de ofrecer una renta vitalicia a los afiliados del RAIS pensiones.

EL MHCP también expidió la Resolución 3099 de 2015 que 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 estos estén 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. Asimismo, la Resolución establece los parámetros mínimos que deben ser tenidos en cuenta para el cálculo del retiro programado. Esta actualización de parámetros, resulta de gran importancia en la medida en que se incluyó dentro del cálculo del retiro programado el crecimiento de los beneficios pensionales atados al salario mínimo. Anteriormente se suponía en el cálculo un crecimiento de los beneficios pensional únicamente con la inflación, sin reflejar el aumento del salario mínimo por encima de esta.

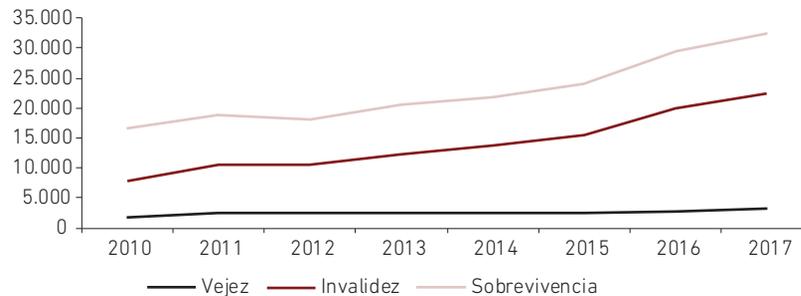
Como consecuencia de estas disposiciones, las emisiones de rentas vitalicias por concepto de vejez, invalidez y sobrevivientes en 2017 crecieron respecto a las emitidas en

---

52 Por el cual se reglamenta el artículo 14 de la ley 100 de 1993

2015, alcanzando el número de rentas más alto desde que se implementó el régimen de ahorro individual en el país.

**Gráfica 44** Número de rentas vitalicias 1996-2017



En 2017 se alcanzó el nivel de renta más alto de la historia desde que se implementó el régimen de ahorro individual.

Fuente: Fasesolda

Ahora bien, dentro de la Resolución 3099 de 2015, modificada por la Resolución 3023 de 2017, se estableció la forma de calcular el capital necesario para contar con una reserva matemática en la modalidad de retiro programado, así como el procedimiento para el reconocimiento de una pensión de vejez, esto con el fin de lograr la financiación permanentemente y adecuada de una pensión en esa modalidad.

#### 5.8.1.4 Pasivo Prestacional Sector Salud (PPSS) – Contratos de Concurrencia

En lo que respecta al PPSS se expidió el Decreto 586 de 2017, mediante el cual se establece el procedimiento para el cálculo del pasivo pensional del sector salud, generado por el personal retirado a 31 de diciembre de 1993, que haya sido certificado por el extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, así como el procedimiento para el pago de las reservas asociadas a dicho pasivo. Con la expedición del mencionado decreto se busca el cubrimiento del pasivo pensional de cerca de 300 Instituciones de Salud beneficiarias con una población aproximada de 53.000 personas.

## 5.8.2 Mejor Regulación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

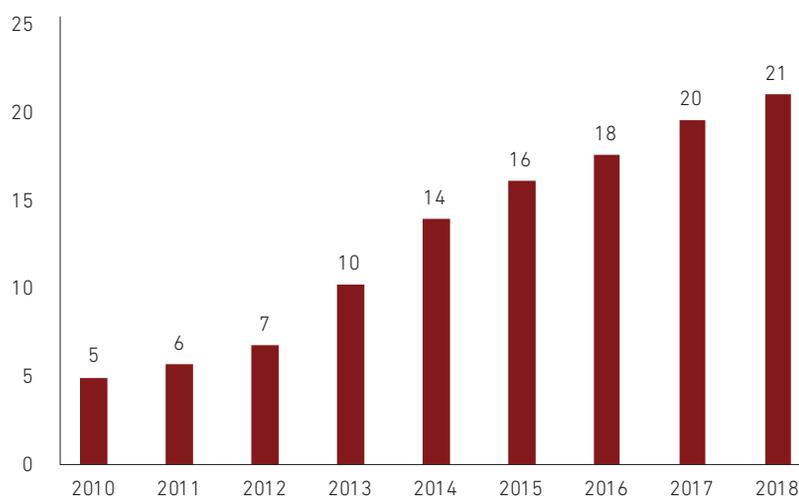
### 5.8.2.1 Unificación y actualización de los Planes Obligatorios de Salud

El MHCP participó como miembro de la Comisión de Regulación en Salud (CRES), en la expedición de los Acuerdos relacionados con la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. Esta unificación se realizó de manera progresiva por grupos etarios, culminando en el año 2012 con la población de adultos entre 18 y 59 años.

Igualmente, el MHCP ha participado en el análisis técnico de las actualizaciones de los Planes de Beneficios en el marco de la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud.

Para viabilizar los procesos de unificación y actualización y el mantenimiento de la cobertura universal, el MHCP ha venido asignando recursos de la Nación también progresivamente, como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica 45** Recursos PGN para el SGSSS  
(\$ Billones)



En el período 2010 a 2018 el aporte de la Nación al Sistema General de Seguridad Social en Salud creció 326%, garantizando la sostenibilidad financiera del SGSSS acuerdo.

Fuente: MHCP - DGRESS

### 5.8.2.2 *Ley Estatutaria de Salud (LES)*

El MHCP apoyó activamente la elaboración, discusión y aprobación de la Ley 1751 de 2015, mediante la cual se consagró el derecho fundamental a la salud, estableciendo que es autónomo e irrenunciable, en lo individual y en lo colectivo, de manera que se concibe al Sistema de Salud como un servicio público de carácter esencial. La ley reconoce al menos tres principios claves: la universalidad del servicio público de la salud, la solidaridad y la sostenibilidad.

La universalidad implica garantizar a la población el derecho a la salud en todas las etapas de la vida. La solidaridad del sistema reconoce que este se basa en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, con el fin de ampliar el alcance y los beneficios del esquema de aseguramiento. Finalmente, la sostenibilidad asigna al Estado la tarea de disponer los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho a la salud, siempre atendiendo el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal, en busca de garantizar el uso adecuado de los recursos públicos.

Adicionalmente, se ha buscado fortalecer el financiamiento del SGSSS, con iniciativas legislativas de carácter tributario, como la Ley 1816 de 2016 de licores y la Ley 1819 de 2016, que incrementó la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, que ha sido históricamente designado para el Sistema, y adicionalmente, asignó 0.5 puntos del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la financiación del aseguramiento en el marco del SGSSS.

### 5.8.2.3 *Planes Nacionales de Desarrollo periodo 2010–2018*

En la elaboración de los Planes de Desarrollo, se apoyó la elaboración de disposiciones orientadas a lograr eficiencia en el SGSSS, entre ellas, cabe resaltar las encaminadas a racionalizar el gasto derivado de las nuevas tecnologías en salud que ingresan al país, definiendo un procedimiento especial para la expedición de los registros sanitarios por parte del INVIMA, que incluye la evaluación de los medicamentos y dispositivos médicos y la posibilidad de fijar los precios de unos y otros para efectos de su comercialización en el país.

Igualmente se contribuyó con las disposiciones que permitieron la creación y reglamentación de la ADRES, en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015. El objetivo de la empresa es garantizar la administración eficiente, transparente y sostenible de los recursos del Sistema, disminuyendo los costos de transacción. La ADRES administrará recursos cercanos a los \$43 billones anuales a precios de 2018, que se incrementarán en el mediano plazo producto de la necesidad de financiar el aumento de la población afiliada, el incremento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y la ampliación de los planes de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado, así como los gastos de las atenciones individuales, no contenidas en aquellos.

#### 5.8.2.4 *Habilitación Financiera*

El MHCP contribuyó en la elaboración y expedición del Decreto 2702 de 2014 que definió nuevas condiciones financieras y de solvencia que deben acreditar las entidades autorizadas para operar el aseguramiento en salud.

**Tabla 29** Capitalizaciones del sector

	(\$ MM)		
	dic-15	dic-16	dic-17
Total Capitalizado Superavitarias	47,7	43,2	90,9
Total Capitalizado Deficitarias	534,6	415,7	950,3
Total Capitalizado Sector	582,3	458,9	1.041,20

La capitalización del sector salud permitirá asegurar que las EPS cumplan progresivamente con los requisitos financieros de capital mínimo, patrimonio adecuado e inversión de las reservas técnicas, exigidos como condiciones financieras y de solvencia que deben acreditar dichas instituciones para operar de manera adecuada el aseguramiento en salud.

Fuente: Informe seguimiento indicadores financieros de permanencia EPS – Supersalud

En el marco del Decreto 2702 de 2014, las EPS han capitalizado en 2015 y 2016 un total de \$1.041,2 mm. En ese proceso la Nación ha realizado aportes a Positiva S.A por \$68 mm para viabilizar la capitalización de la NUEVA EPS, de la cual es accionista en cerca del 50%.

### **5.8.3. Mejor Regulación en el Sistema General de Seguridad Social en Riesgos Laborales**

#### *5.8.3.1 Compensación monetaria*

En cuanto a la regulación en el Sistema General de Seguridad Social en Riesgos Laborales el MHCP elaboró e impulsó la expedición del Decreto 2509 de 2015, en concurso con el Ministerio del Trabajo, por medio del cual se creó un mecanismo de compensación monetaria al interior del Sistema General de Riesgos Laborales con el fin de evitar la concentración de riesgos y la selección adversa por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales.

El mecanismo de compensación permitió reducir las consecuencias financieras negativas del fenómeno de concentración de mayores riesgos en determinadas ARL, mediante una nivelación de las tasas de siniestralidad de las administradoras que resultó inferior al 15% de la desviación efectiva. Este mecanismo determinó una compensación por valor de \$27.900 millones, de los cuales, \$23.222 millones le correspondieron a la ARL pública, Positiva Compañía de Seguros S.A y el restante a las entidades aseguradoras La Equidad Seguros de Vida OC, Mapfre Colombia Vida Seguros S.A y Compañía de Seguros de Vida Aurora S.A.

#### *5.8.3.2 Migración de aportantes a Planilla Electrónica de PILA*

El MCHP también apoyó la expedición del Decreto 1990 de 2016, modificado por los Decretos 923 de 2017 y 1765 de 2017, ampliando el número de aportantes que auto-liquidan y pagan sus aportes a la seguridad social mediante la modalidad electrónica de PILA. Esta migración de aportantes hacia la modalidad electrónica les permite a los usuarios liquidar y pagar sus aportes a la seguridad social de manera segura y efectiva con menores costos en tiempo que la modalidad asistida (planilla manual), y representa importantes ahorros en costo del recaudo para las entidades administradoras de la seguridad social, que permiten orientar los mayores recursos disponibles hacia la cobertura y el aseguramiento de los trabajadores y sus familias.



*Construido por el Fondo Adaptación, el Puente Celeste es el más largo de Colombia y el quinto de Suramérica con 2,3 kilómetros. Forma parte de la interconexión vial Yatí-Bodega que conectará la Troncal de occidente y la Ruta del Sol, las dos arterias viales más importantes del país. Febrero 23 de 2018, Bolívar.*



*Inauguración del viaducto cofinanciado por FINDETER que comunica el centro de Bucaramanga con la Ciudadela Real de Minas. De gran importancia para la competitividad de Santander. Abril 9 de 2015.*

## Banca de Desarrollo

### 6.1 Proyectos de alto impacto para el desarrollo regional

El Gobierno nacional a través de FINDETER, cuenta con una herramienta para impulsar el desarrollo de las regiones, mediante productos financieros y de Desarrollo Territorial Integrado, con los cuales ha logrado dinamizar la economía colombiana en los sectores prioritarios del desarrollo. Entre el 7 de agosto de 2010 hasta lo corrido del 2018 (mes de junio), se han desembolsado recursos en las diferentes regiones del país por cerca de \$20 billones.

Para el cuatrienio 2010-2014, se registraron desembolsos por \$9,6 billones con cobertura en 289 municipios de 29 departamentos, destacándose las inversiones en los siguientes sectores: transporte (\$3,1 billones); energía (\$1,7 billones); infraestructura urbana y vivienda (\$1,6 billones); educación (\$858 mm); salud (\$830 mm); agua potable y saneamiento básico (\$697 mm); turismo (\$323 mm); y en sectores como medio ambiente, TIC, saneamiento fiscal y deporte recreación y cultura (\$518 mm).

Dentro de los proyectos financiados más destacados se encuentran:

- \$848 mm en apoyo a los Planes Viales Departamentales en Caldas, Atlántico, Antioquia, Santander, Risaralda, Tolima, Huila, Meta, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Cauca, Boyacá, Valle del Cauca y Nariño; adecuación de zona franca ZOFIA en el municipio de Galápa-Atlántico; compra de maquinaria destinada a la recuperación de vías secundarias, terciarias; y mantenimiento de la malla vial del Departamento de Santander, malla vial de Cali y Manizales, recuperación malla vial del Departamento de Santander y Arauca.

- \$367 mm en infraestructura del transporte para proyectos tales como: desarrollo de las inversiones en distintas concesiones como Rumichaca - Pasto, Girardot - Ibagué, Córdoba - Sucre, Ciénaga - Mamatoco, y la Concesión San Simón; compra de vehículos de transporte masivo y sistemas de transporte por cable; transporte masivo de Cartagena, Bucaramanga, Cali y Bogotá; desarrollo y adecuación de puertos en Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta; ampliación y modernización de infraestructura aeroportuaria.
- \$368 mm en educación para la construcción, ampliación, remodelación, reforzamiento estructural y dotación de universidades y colegios públicos y privados en Barranquilla, Bogotá, Barrancabermeja, Cali, Cartagena, Medellín, Montería y Pasto-Nariño; financiación de proyectos de ampliación y adecuación de infraestructura en instituciones de educación superior en Antioquia y educación técnica en Santander; construcción de centros de educación comunitarios de atención virtual para educación superior CCAV de la UNAD en Quibdó y otras ciudades del país.
- \$765 mm en inversiones en energía para la construcción y reestructuración de gasoductos en Barranquilla y Cartagena; exploración y explotación de hidrocarburos en Yopal; ampliación y mantenimiento de redes eléctricas en la Costa Atlántica, Bogotá, Barrancabermeja y Tolima; la expansión y/o mejoramiento de los oleoductos y/o gasoductos en los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo y Distrito Capital; compra, construcción y/o mejoramiento de empresas de energía en Boyacá y San Andrés; proyecto de mitigación del riesgo de interrupción en la prestación del servicio de distribución de gas natural domiciliario en los departamentos de Magdalena y Cesar.
- \$291 mm destinados en el sector salud, para la construcción de nuevos puestos de salud y la reorganización de la red pública de salud en el departamento del Atlántico y el distrito de Barranquilla; construcción de la nueva zona franca especial en salud, así como la construcción de una nueva clínica de segundo nivel en Floridablanca (Santander); compra de edificación para hospital en Cartagena; adquisición de bienes muebles e inmuebles para la red hospitalaria de Cali; construcción de clínicas y centros de salud en la ciudad de Bogotá; reforzamiento estructural y la reorganización funcional en hospitales de los departamentos de Nariño y Quindío; y el Plan de desarrollo integral para hospitales en Medellín.

- \$88 mm para el sector hotelero en regiones como Cartagena, Santander, Bogotá y San Andrés, principalmente.
- \$378 mm en proyectos destinados a medio ambiente y servicios públicos entre los cuales se destacan: proyecto de saneamiento ambiental en Manizales; construcción y adecuación de nuevas redes de acueducto y alcantarillado en Bogotá, Cartagena y Montería; obras para canalización y mejoramiento ambiental de arroyos en Barranquilla; implementación de regulación del embalse y acueducto metropolitano de Bucaramanga; optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y saneamiento básico en municipios de las provincias de Sumapaz, Tequendama, Sabana, Centro, Rionegro y Bajo Magdalena en Cundinamarca; construcción y mejoramiento de redes de recolección de agua en los Departamentos de Antioquia y Atlántico.
- \$226 mm para proyectos de Vivienda de Interés Social y prioritario a nivel nacional, destacándose las iniciativas financiadas en Soledad y Galápa en el Departamento del Atlántico; construcción, dotación y adecuación de centros de comercialización en Cali y Pereira.

Con relación al cuatrienio 2014-2018, FINDETER ha desplegado un modelo de gestión conformado por tres dimensiones: planear, financiar y ejecutar, con el cual ha ofrecido como banca de desarrollo, soluciones integrales contribuyendo a la construcción de territorios sostenibles, optimizando sus procesos de gestión pública en la planeación, estructuración, financiación y seguimiento a proyectos priorizados con las autoridades locales y la participación de la ciudadanía, así como brindando asistencia técnica y generando alianzas estratégicas en pro de la ejecución y buen resultado de programas bandera del Gobierno nacional.

Con relación a la Dimensión del Planear, FINDETER realizó las siguientes acciones:

- Con el apoyo del BID, se desplegó el programa Ciudades Sostenibles y Competitivas, que impulsa el desarrollo sostenible de 23 ciudades intermedias del país, desarrollando en cada una de ellas una visión conjunta y de largo plazo en respuesta a las oportunidades de los territorios, para proyectar acciones pertinentes que contribuyan a su sostenibilidad. Los planes de acción entregados en 9 ciudades

identifican inversiones por \$13,9 billones y se han realizado desembolsos por parte de FINDETER en proyectos relacionados con el plan por \$1,6 billones<sup>53</sup>.

- Se desarrolló el programa Ciudades Emblemáticas aplicado en 28 ciudades del país, el cual identifica y facilita la ejecución de acciones puntuales en ciudades estratégicas del país para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, cerrando brechas en la desigualdad y el alistamiento del territorio hacia un desarrollo sostenible en un horizonte a largo plazo. Los planes entregados en 21 ciudades estiman inversiones por \$9,2 billones y se han realizado desembolsos de FINDETER en proyectos asociados al Plan por \$224.920 millones en 28 proyectos<sup>54</sup>.
- En 2017, resultado de los programas mencionados, se destaca la entrega de cuatro planes de acción a las ciudades de Villavicencio por valor de \$1,48 billones, La Dorada por \$560 mm, Aracataca por \$151 mm y Barrancabermeja que ascendió a \$1,73 billones; identificando necesidades de inversión por un total de \$3,9 billones que transformarán las ciudades en sus sectores más críticos y generando un mayor impacto en la sociedad.
- FINDETER en asocio con Microsoft y la Fundación Metrópoli, en respuesta al objetivo trazado por el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, focalizado en la implementación de “...modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente...”; desarrolló la iniciativa Diamante Caribe y Santanderes, la cual busca el aumento de la competitividad de las ciudades de la región, aprovechando sinergias entre sus diferentes infraestructuras para convertirlas en motor económico del desarrollo de Colombia. Como resultado de esto se identificaron 65 proyectos Diamante, profundizando así la estrategia de Asesoría al Desarrollo Territorial Integrado en las regiones. De este programa se destacan entre otras: las iniciativas Innovatour, Barranquilla 4.0, y Tren del Caribe.

El proyecto integrado Innovatour, está orientado a fortalecer la cadena de valor del servicio turístico a través de un proyecto de Ciencia Tecnología e Innovación apoyada en el desarrollo de las TIC, por un valor de \$15.663 millones, financiado a través del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación – (FCTI) del SGR. Este proyecto ha generado un gran impacto para el Departamento de Bolívar, actualmente, el turismo representa un 7,3%

53 Desembolsos con corte a abril de 2018

54 Desembolsos con corte a febrero de 2018

del PIB anual del departamento y la transformación que se realizó aumentó la capacidad de las empresas para responder al potencial turístico que tiene el departamento.

Por su parte el proyecto Barranquilla 4.0, consistente en la realización de un banco de ideas conceptuales que contengan estudios de diagnóstico urbano y propuestas arquitectónicas, fue desarrollado con recursos aportados por las partes, los cuales ascendieron a \$72 millones.

El megaproyecto del Tren del Caribe, tendrá gran impacto tanto económico como social en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena dado que permitirá seleccionar e integrar lo mejor de los sistemas de transporte de carga y pasajeros de estos tres departamentos. El valor estimado de la consultoría fue de \$3 mm, financiado a través del FDR del SGR.

- Se resaltan los avances realizados en materia de planificación regional en 87 municipios, que han permitido ver el diseño e implementación de un programa de territorios de oportunidades en el departamento del Cesar, en los municipios de La Jagua Ibirico, El Paso y Becerril. Se están realizando dos Planes de Ordenamiento Departamental en Atlántico y Santander, además un Estudio de Huella Urbana que abarca 23 municipios del departamento de Cundinamarca, seis Estudios de Competitividad en las ciudades de Neiva, Ibagué, Popayán, Sincelejo-Corozal, Montería y Rionegro; y por otro lado tres visiones de desarrollo territorial en los siguientes ejes del país: Montería-Sincelejo, Municipios Ribereños Rio Magdalena, y el Eje Metrópoli del Mar entre Cartagena y Barranquilla.
- En las estrategias transversales de Movilidad Sostenible se entregaron 14 proyectos y 3 proyectos más están en ejecución. La cobertura general de los proyectos de movilidad sostenible está circunscrita en 13 ciudades del país: Bucaramanga, Cali, Chinchiná, Galapa, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Popayán, San Gil y Villavicencio.
- Se consolidó la creación del Centro para Intervenciones Urbanas de Desarrollo Avanzado al Transporte (CIUDAT) gracias a que la NAMA Facility, programa que trabaja en pro de la mitigación del cambio climático, aprobó una cooperación por €14,7 millones para apoyar el Desarrollo Orientado al Transporte y Acciones Nacionales de Mitigación Apropriadas (TOD NAMA), iniciativa que apoya la transformación del

desarrollo urbano orientado al transporte para reducir el crecimiento en el tráfico y simultáneamente mejorar la calidad del aire en cuatro ciudades del país: Manizales, Cali, Pasto y Montería. De la misma manera, se dio comienzo a la implementación del proyecto de Transporte Activo y de Gestión de la Demanda (NAMA TAnDem), un programa orientado a mejorar la calidad de vida urbana así como a la mitigación del cambio climático a través del incremento de uso de bicicletas y el uso responsable de transportes motorizados, en dos ciudades del país: Ibagué y Pereira.

Respecto a la Dimensión del Financiar, se destacan los siguientes resultados:

En lo corrido del cuatrienio 2014-2018<sup>55</sup>, se han registrado desembolsos por \$10,4 billones en 312 municipios de 29 departamentos del país, destinados a mejorar la competitividad de las regiones a través de la financiación de proyectos de infraestructura en los siguientes sectores: salud (\$2,3 billones); transporte (\$2,5 billones); educación (\$1,5 billones); infraestructura urbana y vivienda (\$1,3 billones); energía (\$1,5 billones); agua potable y saneamiento básico (\$1 billón); y (\$372 mm) en sectores como turismo, deporte recreación y cultura, TIC, medio ambiente y saneamiento fiscal.

Dentro de los proyectos financiados más destacados se encuentran:

- \$525 mm para el fomento de la educación destinados a: construcción de hospitales universitarios; construcción y dotación de campus, edificios, laboratorios, salones de música, bibliotecas, entre otros; para instituciones tales como Universidad del Bosque, ICESI, Pontificia Universidad Bolivariana, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Central, Universidad de la Sabana, Universidad EAN, Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, Universidad Católica de Oriente, Universidad de los Andes, Politécnico Gran Colombiano y la Escuela de Ingeniería de Antioquia.
- \$326 mm para desarrollo urbano focalizados en aspectos tales como ejecución del plan de desarrollo de Barranquilla; y construcción y renovación de monumentos turísticos en la ciudad de Cúcuta.
- \$380 mm destinados a proyectos tales como: mejoramiento y modernización de la infraestructura aeroportuaria de la ciudad de Barranquilla; ampliación del

55 2014-2018: (7 agosto 2014 – 12 junio 2018)

parque férreo del Metro de Medellín; mejoramiento de la infraestructura logística para cargue y descargue del puerto de Buenaventura; construcción del cable aéreo de Ciudad Bolívar en Bogotá; construcción y mantenimiento de la red vial en los municipios de Bucaramanga, Valledupar, Rionegro, Barranquilla, Candelaria, Cauca, Palmira y vías terciarias del Departamento del Cesar.

- \$155 mm para ejecución de proyectos de inversión en el marco del plan de desarrollo 2016-2019; y construcción de infraestructura para los juegos panamericanos y del caribe en la ciudad de Barranquilla.
- \$234 mm para los operadores de los sistemas de transporte masivo en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín y Pereira.
- \$119 mm para la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas en los municipios de Amalfi, Tarso y Medellín del Departamento de Antioquia y líneas de transmisión de Suria en el municipio de Villavicencio.
- \$106 mm para el plan de reposición y modernización de redes y líneas de transmisión de la Empresa de Centrales Eléctricas de Norte de Santander.
- \$200 mm para el plan de desarrollo integral del Hospital Pablo Tobón Uribe en la ciudad de Medellín; reorganización, rediseño y modernización de la red de salud pública de Bogotá y para la construcción de la clínica universitaria en la ciudad de Montería.
- \$12 mm para la financiación de obras civiles de estabilidad y drenaje urbano, gestión de riesgos y adaptación a la variabilidad climática de la ciudad de Manizales.

Por último, frente a la Dimensión Ejecutar, se contempla la asistencia técnica al Gobierno nacional en la ejecución de programas bandera del Plan Nacional de Desarrollo a cargo de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Educación, Cultura, Interior; y entidades como FONVIVIENDA, Coldeportes, DAPRE, DNP, ICBF, entre otros, haciendo un acompañamiento a los proyectos desde su gestión precontractual hasta su ejecución, para la contratación de estudios, diseños, obras, interventorías, y asistencia técnica y social.

Dentro de los logros más relevantes se cuentan:

- La evaluación, supervisión y ejecución de 855 proyectos en 291 municipios y 29 departamentos del país, con una inversión de \$8,6 billones<sup>56</sup>.
- La supervisión a la construcción de más de 120.000 viviendas, que benefician a familias en condiciones de vulnerabilidad, desplazamiento y pobreza.
- En infraestructura social, se benefició de manera directa alrededor de 1 millón de colombianos mediante la construcción de más de 600 mil metros cuadrados, representados principalmente por 178 establecimientos educativos, generando más de 48 mil cupos y 113 espacios de recreación, entre parques, bibliotecas, casas de cultura y mejoramientos de espacio público.
- En el sector de agua y saneamiento básico, se brindó asistencia técnica para la instalación de 1.154 kilómetros de tubería representadas en sistemas de acueducto y alcantarillado, 87 tanques de almacenamiento de agua potable con una capacidad de más de 68 mil metros cúbicos de agua potable y 54 plantas de tratamiento de agua potable y residual, beneficiando a más de 9 millones de colombianos.

## 6.2 Proyectos 4G

El programa 4G de concesiones viales ha sido el proyecto bandera del Gobierno colombiano en materia de infraestructura y ha permitido demostrar que el esquema de APP, bajo un entorno normativo e institucional robusto, genera credibilidad y confianza en los diferentes actores interesados en el desarrollo de la infraestructura, en todas las etapas de los proyectos.

A la fecha el programa cuenta con importantes avances, ha conseguido el cierre financiero de 15 proyectos 4G (13 definitivos y 2 parciales a través de créditos de corto plazo) por valor de \$18,7 billones, con una participación de 7 bancos locales, 8 financiadores internacionales, entre bancos y multilaterales y de inversionistas institucionales, tanto locales como extranjeros.

<sup>56</sup> Periodo entre agosto 2010 a 31 de mayo de 2018

Uno de los principales logros de la financiación del programa ha sido la diversificación de fuentes, la cual ha sido posible gracias a la participación activa de la FDN. En particular se destaca la entrada de los inversionistas institucionales, los cuales aportaron el 31% de las necesidades de financiación a través del mercado de capitales y de los fondos de deuda, y de la Banca Internacional con el 18%, aportado por 8 instituciones entre bancos y multilaterales; la banca local ha tenido una participación cercana al 39% del monto total financiado (7 bancos locales).

Gran parte de estos resultados han sido posibles gracias a innovación financiera promovida por la FDN, ejemplo de esto son las líneas de liquidez, producto clave para que por primera vez en la historia de Colombia se concretara la emisión de bonos internacionales para apoyar más del 50% de la financiación de dos proyectos de carreteras: Pacífico 3 y Cartagena-Barranquilla (Gráfica 46). Adicionalmente, lideró la creación de 3 fondos de deuda por un monto de \$3,7 billones, que permitieron la vinculación de fondos de pensiones y aseguradoras en la financiación de infraestructura desde la fase de construcción, la fase más riesgosa de los proyectos, y que no representaba interés para estos fondos en años anteriores. Al cierre de mayo de 2018 se han comprometido \$1,5 billones en seis cierres financieros de 4G.

**Gráfica 46** Fuentes de financiación proyectos Pacífico 3 y Cartagena-Barranquilla



Fuente: FDN

De igual manera, en el año 2017 se desarrolló la línea de fondeo en pesos, en medio de una coyuntura de menor apetito de la banca local, ante los escándalos de corrupción que involucraron el proyecto Ruta del Sol (de la 3ª Generación de concesiones). Este producto busca ampliar la participación de las fuentes internacionales que se ven limitadas por la falta de ingresos en dólares de los proyectos. La línea de fondeo en pesos cuenta con un cupo aprobado por la Junta Directiva de la FDN de \$1,5 billones, de los cuales ya están comprometidos \$600 mm al grupo del BID y \$550 mm al ICO y la CAF.

A mayo de 2018 la FDN tiene comprometidos cerca de \$4,6 billones para la financiación del programa, de los cuales \$2,5 billones corresponden a ocho proyectos que cuentan con cierre financiero definitivo y \$0,9 billones para proyectos en proceso de cierre. Adicionalmente se encuentran aprobaciones por \$2 billones para proyectos en proceso de cierre y \$162 mm para fondos de deuda.

Para lo que resta del año se tiene previsto cerrar 6 proyectos por un valor total de \$8,2 billones. Con esto, al término de 2018 se tendrán 19 cierres financieros definitivos por \$28,1 billones, en los que la banca local se espera aporte el 30%, los bancos externos el 29%, los inversionistas institucionales el 26% y la FDN el 15%. Estas proyecciones muestran cómo se continuará con la diversificación de fuentes, consolidando a la FDN en el rol catalizador y movilizador, promoviendo sindicaciones, desarrollando nuevos productos, impulsando una estrategia de inyección de recursos de capital en los proyectos y dando el soporte requerido técnica y financieramente a este importante programa que será centro del desarrollo, generación de empleo y crecimiento económico.

**Tabla 30** Participación de FDN en Programa 4G

PROYECTO	\$ Millones				
	Deuda Senior	Línea de Liquidez	Garantía	Fondeo en pesos	Adquisición de Bono Proyecto
<b>PROYECTOS CON CIERRE FINANCIERO</b>					
Conexión Pacífico 3		326.724			
Perimetral de Oriente	112.600	45.000			
Cartagena - Barranquilla		217.500			18.823
Conexión Norte	180.000	80.000	37.500		
Girardot - Puerto Salgar (ALMA)		115.000			
Antioquia - Bolívar	400.000		123.328		45.000
Chirajara - Villavicencio	400.000				
Transversal del Sisga	172.000	50.000	44.800	90.000	
<b>Subtotal</b>	<b>1.264.600</b>	<b>834.224</b>	<b>205.628</b>	<b>90.000</b>	<b>63.823</b>
<b>PROYECTOS EN PROCESO DE CIERRE</b>					
Mar 1 (crédito corto plazo)	420.000				
Ruta del Cacao	403.000	105.000			
Aprobaciones Fondeo en pesos				1.060.000	
<b>Subtotal</b>	<b>823.000</b>	<b>105.000</b>	<b>0</b>	<b>1.060.000</b>	<b>0</b>

\*Cifras a mayo 31 de 2018.  
Fuente: FDN

A mayo de 2018 la FDN ha comprometido más de \$4 billones para la financiación del programa 4G.

### 6.3 Adaptación al cambio climático y mitigación del riesgo

Más del 90% de los municipios del país sufrieron afectaciones a raíz del fenómeno de La Niña 2010-2011. Como una respuesta ante esta situación y con el objetivo de reducir el riesgo fiscal de la Nación por la ocurrencia de desastres de tipo natural, a finales de 2010 se creó el Fondo Adaptación, entidad para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, con la cual se ha brindado condiciones de vida más seguras a cerca

de tres millones de colombianos, a través de una inversión cercana a los \$7,2 billones ejecutados de la siguiente manera:

**Tabla 31** Ejecución recursos Fondo Adaptación por sectores y macroproyectos

Sector/Macroproyecto	Valor Contratado (\$ MM)
Vivienda	2.205
Transporte	1.891
Educación	622
Acueducto y Saneamiento Básico	469
Jarillón de Cali	406
Gramalote	401
Canal del Dique	339
Medio Ambiente	274
Salud	248
Reactivación Económica	138
La Mojana	96
Rio Fonce	15
No Sectorizados	37
<b>Total</b>	<b>7.140</b>

A mayo de 2018 se han invertido \$7,2 billones y se ha brindado condiciones de vida más seguras a cerca de tres millones de colombianos.

\*Cifras con corte a 31 de mayo 2018.  
Fuente: Fondo Adaptación

Las inversiones realizadas por el Fondo Adaptación reducen el riesgo de desastre asociado a eventos hidrometeorológicos en el marco de la adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta períodos de retorno superiores a 100 años para la ocurrencia de los fenómenos, lo cual se logra a partir del desarrollo de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, como requisito de todos los proyectos de construcción, reconstrucción y de mitigación de riesgo.

Con corte al mes de mayo de 2018 el Fondo Adaptación ha invertido sus recursos en proyectos y productos de la siguiente manera:

**Tabla 32** Proyectos y productos del Fondo Adaptación por sector

Sector	Producto /Componente	(\$ MM)			
		Inversión	Contratado	Entregado	En Ejecución
Agua y Saneamiento Básico	Infraestructura de acueducto rehabilitada y /o reconstruida entregada	469	98	88	10
	Infraestructura de alcantarillado rehabilitada y /o reconstruida		86	80	6
Educación	Sedes educativas entregadas.	622	278	129	149
Medio Ambiente	Actualización y Formulación de POMCA	274	60	39	21
	Insumos técnicos, económicos, sociales y ambientales para la delimitación de 3 humedales, entregados		3	3	-
	Recomendación para la delimitación de 21 complejos de páramos priorizados, entregados		21	21	-
	Estaciones Hidrometeorológicas nuevas y repotenciadas entregadas		457	346	111
	Radars entregados		3	-	3
	Hectáreas recuperadas ambientalmente		-	-	-
Reactivación económica	Oportunidades rurales	138	253	253	-
	Alianzas productivas apoyadas		158	135	23
	Proyectos reactivar		84	84	-
	Proyectos reactivar Macroproyectos **		23	23	-
	Distritos de adecuación de tierras (Estudios de factibilidad)		4	4	-
	Sistemas de producción adaptadas al cambio climático identificados		54	54	-
	Sistemas de producción adaptadas al cambio climático entregados		54	54	-
Salud	IPS entregadas	248	36	15	21
Transporte	Sitios críticos entregados	1.891	390	380	10
	Estructuraciones integrales entregadas - 4G		5	5	-
Vivienda	Soluciones de vivienda entregadas	2.205	45.396	28.651	16.745
<b>Total</b>		<b>5.846</b>			

\*Cifras con corte a 31 de mayo 2018.

Fuente: Fondo Adaptación

Los avances ejecutados a partir de las inversiones realizadas han permitido:

- Mitigar el riesgo derivado de los efectos del cambio climático en zonas de alta vulnerabilidad del país a través de la ejecución de intervenciones y/o proyectos en 951 municipios; al igual que de proyectos macro con cobertura en varios departamentos así: Río Fonce (Santander); La Mojana (Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia); Canal del Dique (Atlántico y Bolívar); Gramalote (Norte de Santander); Jarillón de Cali (Valle del Cauca).
- Construir el municipio de Gramalote, como el primer municipio del Siglo XXI adaptado al cambio climático en un lote con análisis de riesgo y prácticas innovadoras de mitigación del cambio climático; es un ejemplo de reasentamiento en Suramérica de acuerdo con el Banco Mundial.
- Una intervención integral con manejo de dinámicas ambientales, en la región de la Mojana, con el fin de mitigar el riesgo por inundaciones, protección de centros poblados, construcción de infraestructura y componente social para reactivación económica, planteamiento que ha obtenido una donación de 38,4 millones de dólares por parte del Fondo Verde del Clima para su desarrollo a largo plazo.
- Proteger en su totalidad los 12 municipios y los dos tramos viales frente al riesgo constante de inundaciones y culminar la estructuración financiera de la Fase II del macroproyecto Canal del Dique y sus zonas de influencia.
- Evitar la inundación de más del 50% de la ciudad de Cali por desbordamiento del río Cauca, logrando mitigar el riesgo a lo largo de 26 kilómetros de Jarillón, mediante el despeje de 21 kilómetros y el reforzamiento de 8 kilómetros como parte del macroproyecto Jarillón de Cali. De igual forma, construir dos compuertas en la estación Paso del Comercio y recuperar la capacidad de almacenamiento de agua de las lagunas del Pondaje y Charco Azul.

## 6.4 Enajenación ISAGEN

Con los recursos producto de la venta de ISAGEN el Gobierno buscó priorizar y atender una de las necesidades más apremiantes para el país, reemplazando un activo de su

portafolio por otro de mayor impacto en el desarrollo de Colombia: La inversión en infraestructura, necesidades por cerca de \$45 billones de pesos.

Con un valor de venta final de \$6,49 billones, el 22 de enero de 2016 se completó el programa de enajenación de la participación accionaria que tenía el MHCP en el 57,6624% del capital de ISAGEN. Este programa de venta, adelantado conforme lo dispuesto en la Ley 226 de 1995 y dirigido a consolidar el programa de infraestructura más ambicioso en la historia de Colombia, permitió fortalecer la estrategia de financiación e inversión de importantes proyectos en el territorio nacional.

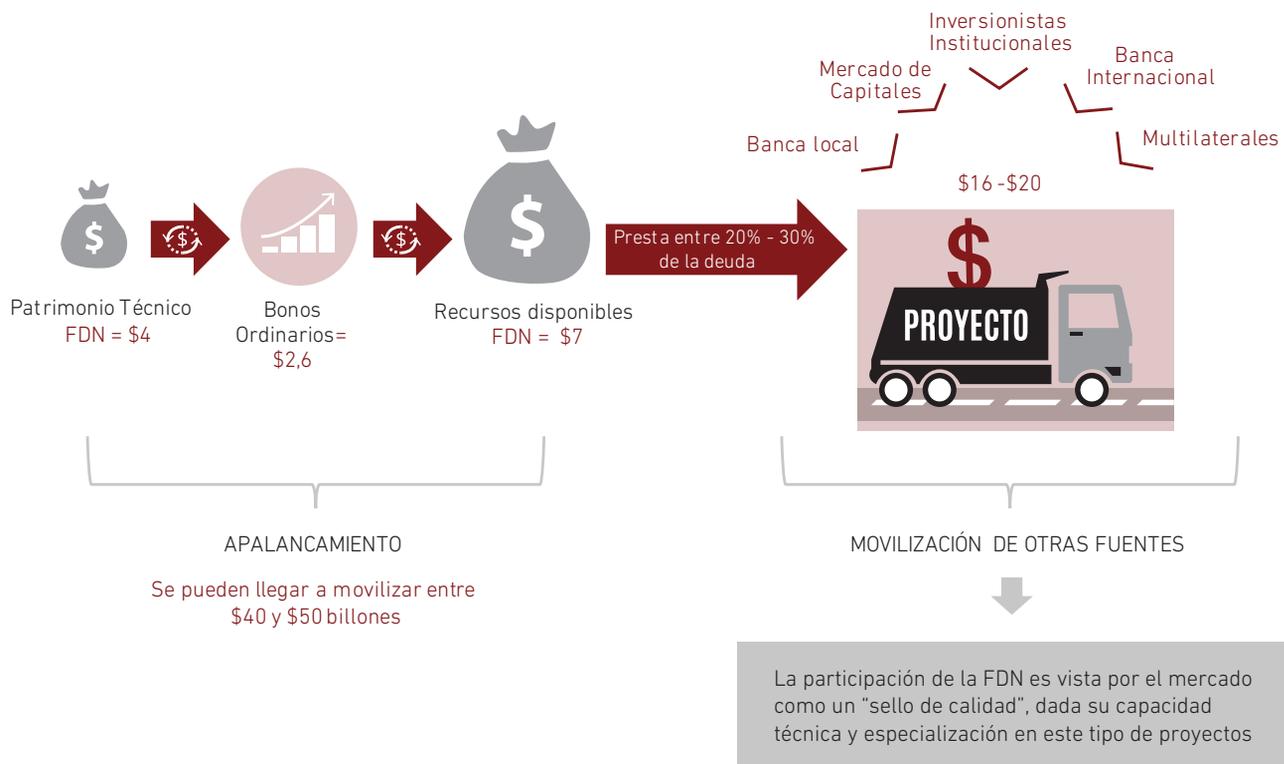
En cuanto a los hitos de la transacción, el proceso se estructuró en dos etapas: i) una primera etapa iniciada en el mes de febrero de 2014 donde se ofreció la totalidad de las acciones a los destinatarios exclusivos de las condiciones especiales definidos en la Ley 226 de 1995, y ii) una segunda etapa dirigida al público en general. Durante la primera etapa se vendieron 1.428.233 acciones a un precio por acción de \$3.178, logrando un monto total en esta primera etapa de \$4.538 millones. Para la segunda etapa, el inversionista adjudicatario BRE Colombia Investments L.P pagó un monto total de \$6,48 billones a razón de \$4.130 por cada una de la totalidad de las acciones restantes. Este precio refleja condiciones de venta muy favorables para la Nación, siendo una de las transacciones con mejores indicadores en la historia reciente de América Latina.

Cabe destacar que las condiciones favorables de la transacción se extendieron a todos los accionistas minoritarios de la empresa a través de una obligación del comprador de realizar dos Ofertas Públicas de Adquisición (OPA) en el mercado público de valores. Como consecuencia de esta obligación establecida al comprador de las acciones del Gobierno nacional, los accionistas minoritarios también lograron obtener un precio de venta ampliamente favorable con respecto a su inversión en ISAGEN.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 23 de la Ley 226 de 1995 establece que el 10% de los recursos de la venta de empresas estatales deben ser destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo regional en los territorios donde está ubicada la actividad principal de la compañía, distintas entidades territoriales de los departamentos de Antioquia, Santander, Tolima y Caldas fueron beneficiarias directas del programa de enajenación adelantado por el Gobierno nacional. Con el saldo de los recursos de la venta, es decir, \$5,84 billones, se puso en marcha la creación del FONDES y se fortaleció patrimonialmente a la FDN.

A través de la Cuenta Especial FONDES, el Gobierno nacional capitalizó a la FDN (por valor de \$676 mm) e invirtió en la compra de bonos subordinados (y bonos ordinarios<sup>57</sup>) emitidos por esa entidad, lo cual fortaleció su patrimonio técnico, que a diciembre de 2017 ascendió a \$4,06 billones, y mejoró su relación de solvencia situándose en 62,1%. Debido al incremento en su patrimonio técnico, la FDN puede actualmente financiar proyectos hasta por 6 veces este valor, es decir, cerca de 24 billones; asimismo, con su participación en diversos proyectos de infraestructura, se podrá dinamizar el flujo de un mayor monto de recursos de otras fuentes de financiación<sup>58</sup>, que sumarían entre \$40 y \$50 billones de pesos en ese sector.

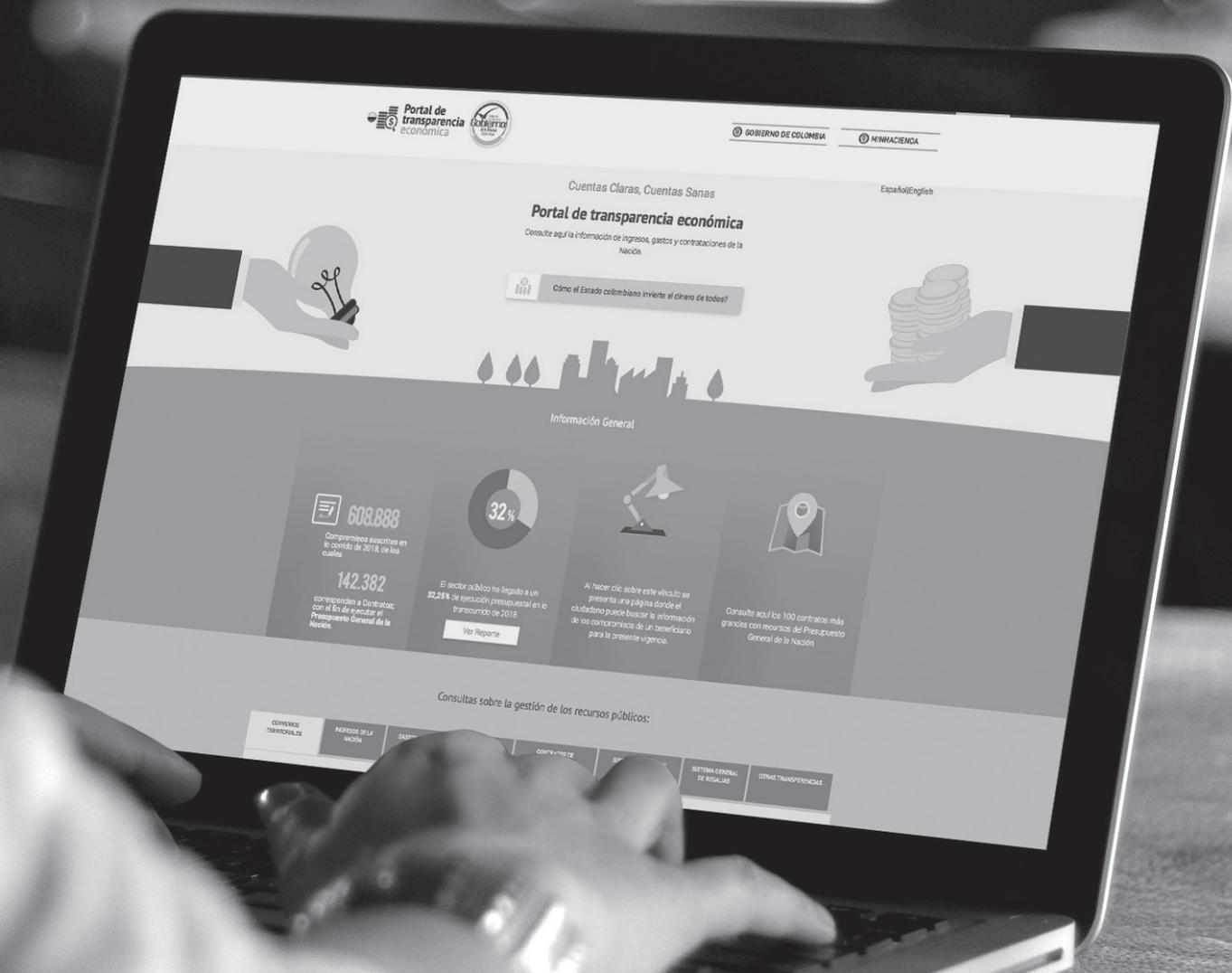
**Gráfica 47** Patrimonio Técnico de la FDN: Efecto multiplicador



Fuente: FDN

<sup>57</sup> Solo los Bonos subordinados o híbridos (\$2,5 billones) computan para cálculo del patrimonio técnico de la FDN. Los Bonos Ordinarios (\$2,6 billones) entran al balance como pasivo financiero

<sup>58</sup> Se consideran en otras fuentes de financiación la banca local, el mercado de capitales, los inversionistas institucionales, la banca internacional y los organismos multilaterales.



*El Portal de Transparencia Económica, permite acceder en línea y tiempo real a la información sobre la ejecución presupuestal del Estado y su contratación. Junio 18 de 2018, Bogotá.*



*Reunión del Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas con Alcaldes y Gobernadores, entregando y explicando cómo obtener los excedentes de sus recursos ahorrados en el Fonpet. Un proceso técnico que no requiere intermediarios. Junio 20 de 2017, Auditorio Casas de Santa Bárbara, Bogotá.*

## Transparencia

### 7.1 Portal de Transparencia Económica

El Portal de Transparencia Económica<sup>59</sup> es una iniciativa del Gobierno para que desde el MHCP se hagan visibles a los ciudadanos, sin restricción alguna, las cifras fiscales, los presupuestos de orden nacional y regional, la contratación con dineros públicos e incluso los procesos precontractuales en alianza con los sistemas de información del SIIF NACIÓN y de contratación pública SECOP. De esta manera, se busca llevar a la práctica e incentivar los principios de la transparencia y del Gobierno Abierto en el manejo de los recursos públicos. El Portal hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Ley 1753 de 2015, y está reglamentado por el Decreto 1268 de 2017.

Este Portal es una herramienta de comunicación única que está abierto al público, y donde puede consultarse el recorrido del gasto, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes a mes, efectuado por los sectores y subsectores, y los órganos que los componen, a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). Este portal informa sobre cuándo y cómo se gasta, cuánto y con quién se contrata, y cuál es su comportamiento a lo largo del tiempo. La información, oportuna y confiable, disponible desde el año 2000, permite contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos, la evaluación de la gestión por parte de los ciudadanos, y la oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables.

---

59 [www.pte.gov.co](http://www.pte.gov.co)

La primera versión del Portal se publicó en 2011 y efectuaba seguimiento solamente en la ejecución presupuestal, es decir, qué montos de los presupuestos asignados del PGN se ejecutaban y pagaban. En el año 2015 se introdujeron los mencionados nexos con el sistema SECOP y se adoptó un énfasis mayor en los contratos ejecutados con esos recursos del PGN, es decir, las entidades públicas del orden nacional.

Para poder examinar las finanzas de los entes territoriales, en 2016 se introdujeron en el Portal mapas interactivos con los giros del SGR por departamento y en 2017 por municipio, así como las transferencias del SGP, también por municipio.

El Portal dispone hoy de diversas secciones en las cuales cualquier ciudadano con acceso a internet puede, a través de listados y gráficas y con actualización diaria, examinar detalladamente los avances financieros de los ingresos y gastos del PGN, por detalle de gasto, entidad y sector. También dispone de los mencionados mapas para examinar, a nivel de municipio, los giros del SGR o del SGP, y recientemente la contratación de las gobernaciones y alcaldías de todo el país. Casi todas las consultas son susceptibles de descargar en archivos con formatos abiertos (archivos planos) para su difusión y análisis.

En lo corrido de 2018 se han llevado a cabo eventos como el *#RallyColombia* y la *Hackaton #AlimenData*, con apoyo de la Presidencia de la República y otros ministerios. Con estas actividades se busca posicionar al Portal como herramienta para la veeduría ciudadana al gasto de los recursos públicos: cualquier colombiano puede colaborar en el control a programas sensibles como la construcción de infraestructura en las regiones y el PAE, entre otros, en los 32 departamentos del territorio nacional.

Algunas cifras del Portal:

- El Portal cuenta con una base de datos de 400 *Giga bytes* organizados en más de 60 reportes matriciales, más de 25 gráficos, más de 100 mapas interactivos y 3 infografías.
- El Portal tiene un promedio de 26 mil visitas mensuales a sus diferentes reportes, consultándose 4 páginas por sesión en una visita típica.
- La duración media de cada visita es de 4 minutos y medio.
- La información de contratos es la más consultada.

- Un tercio de todas las consultas se hace desde dispositivos móviles.
- El portal ha sido consultado por usuarios de gran cantidad de países del mundo en los últimos dos años en sus dos versiones: español e inglés.

## 7.2 Nueva clasificación presupuestal

El Gobierno nacional ha enfatizado la importancia de preservar la sostenibilidad y transparencia fiscal como instrumentos fundamentales para hacer más eficiente y responsable la gestión de los recursos públicos. Esta preocupación ha derivado en la creación y desarrollo de una nueva institucionalidad fiscal, para lo cual, gracias al apoyo del Congreso de la República, se aprobó una modificación a la Constitución Política que incorporó el principio de sostenibilidad fiscal<sup>60</sup>, así como otras normas, entre las que sobresale el establecimiento de una Regla Fiscal para el GNC. Este desarrollo legislativo ha permitido hacer frente a situaciones difíciles que han amenazado nuestra economía, nuestra capacidad de generar empleo y nuestra sostenibilidad fiscal.

A lo largo de esta administración hemos adoptado las medidas que han sido necesarias para cumplir a cabalidad, sin afectar el gasto social, las metas contempladas en la Regla Fiscal. Este es un compromiso que honraremos hasta el último día de esta administración, en el entendido de que la preservación de la sanidad fiscal es una condición necesaria para garantizar una economía sólida y un país en paz.

No solo hemos avanzado en la modernización de la administración pública y en el fortalecimiento de las instituciones presupuestales. El desarrollo de la normatividad presupuestal también nos ha permitido introducir elementos de buenas prácticas de transparencia fiscal en la programación y presentación del proyecto de ley de PGN. Esto constituye un esfuerzo importante por informar al público sobre las actividades del Gobierno y sobre la estructura y las funciones gubernamentales que determinan la formulación de la política fiscal. A la vez que favorece un debate público más informado, mejora el proceso de rendición de cuentas y, por lo mismo, aumenta la credibilidad en las instituciones.

En este orden de ideas, con el fin de aportar a la generación de estadísticas fiscales, transparentes, oportunas y que cumplan con estándares internacionales, la Dirección

<sup>60</sup> Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

General del Presupuesto Público Nacional - DGPPN del MHCP, en coordinación con el DNP, ha avanzado en la organización del PGN bajo estándares internacionales, como parte de la estrategia de mejoramiento continuo de la calidad de las políticas públicas, en el marco del proceso de vinculación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.

De acuerdo con el mandato legal, hasta ahora el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se ha clasificado por secciones presupuestales distinguiendo en cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión, y discriminando los componentes de cada una de estas agregaciones, de acuerdo con lo reglamentado para el decreto de liquidación del PGN. Esto es válido también para el caso de las rentas y recursos de capital del PGN. Bajo esta consideración, para llevar a cabo la armonización mencionada, antes fue necesario hacer los cambios pertinentes en los decretos y resoluciones reglamentarios del EOP, en materia de clasificación y de plan de cuentas.

Como resultado, la armonización del PGN con estándares internacionales respeta en su marco normativo lo establecido en la Constitución Política, en el EOP, Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*, así como en el resto de la legislación y jurisprudencia colombiana actuales. Esta armonización se ha efectuado tomando como referencia la clasificación del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas - MEFP 2014, y otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI<sup>61</sup>.

La nueva clasificación modificó el decreto único reglamentario del EOP (Decreto 1068 de 2015)<sup>62</sup>, lo cual ha permitido adoptar el CCP, así como de las resoluciones que detallan las cuentas (Plan de Cuentas) para efectos del registro de los datos de las ejecuciones presupuestales en el SIIF<sup>63</sup>.

61 Más precisamente, el nuevo plan de cuentas presupuestales está armonizado de acuerdo con la clasificación del MEFP 2014, con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 2008 (SCN 2008) y con otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI, incluyendo el Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional, el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, el Manual de Estadísticas de la Deuda Pública: Guía para Compiladores y Usuarios y el Manual de Cuentas Nacionales Trimestrales.

62 Se hizo mediante el Decreto 412 del 2 de marzo de 2018.

63 Se derogaron las resoluciones 069 de 2011 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011" y 001 de 2016 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 39 del Decreto 2550 de 2015". En su lugar se expidió la Resolución 010 del 7 de marzo de 2018, Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración.

Para difundir los cambios aprobados en la nueva clasificación se ha preparado el Manual de Clasificación Presupuestal, disponible en la página web del MHCP y que constituye la referencia obligada. Otras publicaciones, como el Instructivo de Programación Presupuestal, también disponible en la misma página web, son herramientas de apoyo y no sustituyen el Manual.

Además de las funciones asignadas a la DGPPN en materia de programación y ejecución del PGN, el EOP le ha asignado la responsabilidad de su seguimiento (Artículo 92 del EOP), designándola como Centro de Información Presupuestal (Artículo 93 del EOP), lo cual incluye el diseño de los métodos y procedimientos de información y sistematización que se requieran. Con base en esta facultad, el mencionado Decreto 412 le encargó a la DGPPN la administración del CCP, y señaló, a su vez, un periodo de transición para la implantación del nuevo catálogo, lo cual se realizará a más tardar a partir del Decreto de Liquidación y ejecución del PGN de la vigencia fiscal de 2019.

Así pues, el proyecto de ley correspondiente a 2019 se presentará con esta nueva clasificación al Congreso de la República al inicio de la próxima legislatura, como lo establecen los artículos 346 de la Constitución Política y 52 del EOP. Esta clasificación sustituye la utilizada hasta la ejecución del presupuesto 2018, y será la misma que se incorporará al SIF Nación II; se ha adecuado a los estándares internacionales que las buenas prácticas fiscales exigen para mejorar su comparabilidad, como lo recomienda la OCDE y otros organismos multilaterales.

Su aplicación es sencilla y ha sido socializada previamente con los funcionarios de las entidades ejecutoras del PGN. Toda esta información se encuentra disponible en la página web [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co). Además de información de tipo operativo sobre la programación 2019, también se encontrarán los manuales, instructivos y otras ayudas para la aplicación del nuevo CCP.

La disposición de la información en Internet constituye un avance en materia de transparencia fiscal, y contribuye a mejorar la calidad del análisis del presupuesto, proporcionando elementos valiosos para la evaluación del próximo proyecto de ley de presupuesto tanto por parte de los Congresistas y de los analistas interesados en el tema, como de la ciudadanía en general.

## 7.3 Cuenta Única Nacional

La CUN es un instrumento de gestión de la Hacienda Pública moderna que tiene por objetivo que los ingresos públicos se capten en un fondo común, desde el cual periódicamente se asigna la financiación de los diferentes gastos determinados en el PGN.

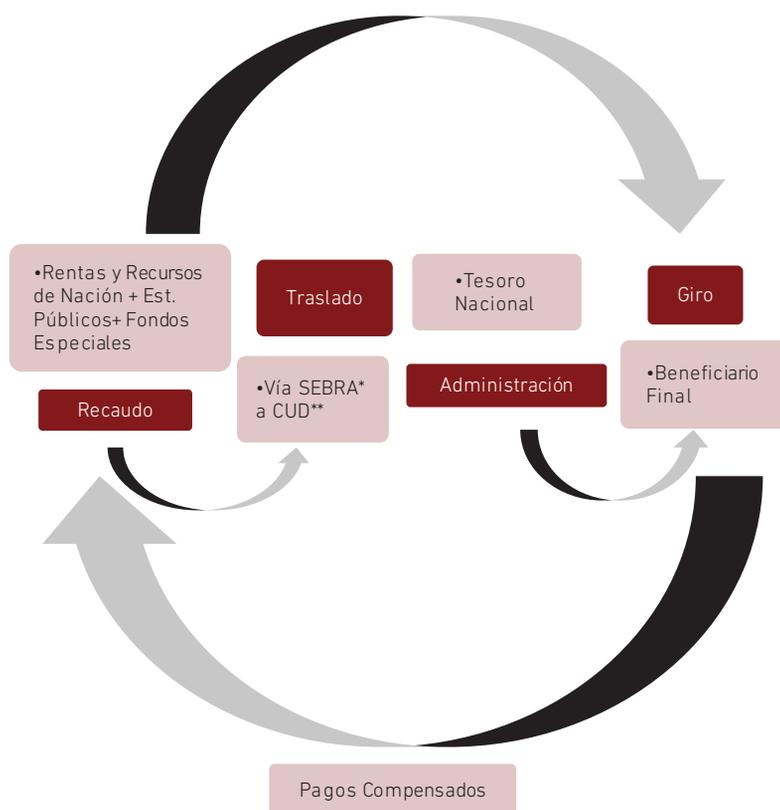
La CUN ha sido concebida en nuestro ordenamiento jurídico desde el Decreto 294 de 1973 que la denominaba Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, esta posteriormente fue reformada y adoptada en su sentido moderno en la Ley 38 de 1989 donde se atribuye el manejo de la CUN a la Dirección del Tesoro, hoy DGCPTN del MHCP. Asimismo, fue compilada en el actual Decreto 111 de 1996 que acoge las leyes orgánicas del presupuesto haciendo alusión a la cuenta única y el sistema de cuenta única en los artículos 73, 98, 101 y 103.

La norma anteriormente citada dispuso que los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN, deben ser trasladados a la DGCPTN del MHCP, conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno nacional. A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011, se inició con el proceso de implementación del SCUN para recursos propios y administrados de todos los órganos que conforman el PGN. Por lo tanto, mediante el Decreto 2785 del 29 de noviembre de 2013 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995”, se definieron y establecieron los plazos y criterios para el SCUN. De igual forma, se realizaron algunas modificaciones por medio de los Decretos 2711 del 26 de diciembre de 2014 y el Decreto 1780 del 18 de septiembre de 2014. Dichos decretos se encuentran compilados en el Decreto Único 1068 del 26 de mayo de 2015 en el Libro 2, Parte 3, Título 1.

El artículo 2.3.1.1 del Decreto 1068, define el SCUN, como: *“...el conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Los lineamientos y procedimientos para el traslado de recursos al SCUN, su administración y giro serán establecidos por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a las normas orgánicas del presupuesto.”* Además, 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. Los giros corresponden al pago de obligaciones en nombre de cada órgano ejecutor del Presupuesto General de la Nación, con los recursos disponibles en el Sistema de Cuenta Única Nacional.”*

**Gráfica 48** Esquema Funcionamiento Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN)



El esquema de funcionamiento del Sistema de Cuenta Única Nacional reúne un conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación.

\*SEBRA: Servicios Electrónicos del Banco de la República

\*\* Sistema CUD – Cuentas de Depósito

Fuente: MHCP - DGCPNTN

Posterior a la mencionada reglamentación, y dada la necesidad de ofrecer a las entidades exceptuadas por el mecanismo del SCUN, una alternativa para que la DGCPNTN administrara sus excedentes de liquidez, se ha incorporado en las leyes recientes del PGN

una disposición para que las entidades que no formen parte del SCUN puedan delegar la administración de sus recursos en la DGCPTN mediante la firma de acuerdos interadministrativos. Adicionalmente en el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015 se estableció que las entidades exceptuadas por la Ley 1450 de 2011, podrían ser parte del SCUN.

Respecto a los rendimientos financieros, el artículo 2.3.1.8 del Decreto 1068 de 2015, establece que: *“La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional abonará una vez al año, máximo hasta el último día hábil bancario de la vigencia fiscal, el valor de los rendimientos generados por los recursos administrados en el SCUN de acuerdo a los recursos manejados y a las inversiones realizadas en el lapso en que permanecieron los saldos disponibles.”* Sin embargo, mediante la expedición del artículo 12 de la Ley 1837 de 2017 se estableció que los rendimientos del SCUN pertenecen a la Nación, exceptuando los rendimientos de recursos que administren parafiscales y de los órganos de previsión social y los rendimientos financieros originados en patrimonios autónomos que la Ley autorice.

En suma, el SCUN prevé las siguientes etapas:

1. Recaudo y Ejecución de Recursos del SCUN. Las respectivas entidades estatales y sus correspondientes órganos de administración o dirección serán los responsables del recaudo, clasificación y ejecución de sus recursos propios, administrados y de los fondos especiales que sean trasladados al SCUN.
2. Traslado de Recursos a la CUN. A partir de la vigencia del Decreto y previa instrucción de la DGCPTN, los recaudos de los recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN deberán trasladarse a la Cuenta Única que para estos efectos disponga la DGCPTN.
3. Administración de recursos del SCUN. La DGCPTN establecerá para cada entidad o fondo especial a los que se les aplique el decreto, los procedimientos operativos, plazos y flujos de información requeridos para el funcionamiento del SCUN.
4. Disponibilidad de recursos para la atención de giros. La DGCPTN se abstendrá de efectuar giros a beneficiarios de gastos, financiados con recursos propios de los

establecimientos públicos del orden nacional y los fondos especiales, en caso de no existir disponibilidad de los mismos en el SIIF Nación.

5. Pagos Compensados. A partir del año 2017 se implementó el proceso de pagos compensados, el cual se refiere al pago entre entidades que hacen parte del SCUN, donde los recursos no salen del saldo administrado, sino que se realizan registros en el SIIF de tal forma que disminuye una libreta de una entidad A, trasladando los recursos a otra entidad B, lo que hace que incremente el saldo de esta entidad.

Antes de la implementación del SCUN, las inversiones financieras realizadas por las entidades públicas con sus excedentes de liquidez, habían sido reglamentadas por diversas normas. Previo a la expedición del Decreto 1525 del 9 de mayo de 2008, existían normas que regulaban la materia, dificultando así el seguimiento y control a la inversión de los recursos públicos. Con la expedición de este Decreto contenido en el Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda), se unificaron las disposiciones, de tal forma que, en el régimen de inversión de los excedentes de liquidez generados en la administración de recursos públicos en pesos y moneda extranjera, se definieron inversiones admisibles, contrapartes y niveles de riesgo permitidos, de acuerdo con el tipo de entidad o administrador de los recursos.

Desde ese momento, el Decreto 1525 de 2008 ha sido la principal herramienta de control por medio de la cual se establecen normas para la inversión y el manejo eficiente de los excedentes de liquidez de las entidades públicas, con el fin de que dichas inversiones se realicen bajo los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad, en condiciones de mercado, mientras los recursos son ejecutados, evitando en todo caso la pérdida de los mismos. Si bien, su implementación permitió una mayor organización al interior de las tesorerías de entidades sujetas al cumplimiento del mismo, en la práctica se han identificado oportunidades de mejora para el régimen actual, resultado de los recientes cambios normativos y el desarrollo del mercado de capitales, las cuales han motivado una revisión y modificación del mencionado decreto.

El proyecto de actualización normativa tiene como objetivo principal el fortalecimiento de los controles inicialmente establecidos en el Decreto 1525 de 2008 para la administración segura y eficiente de los recursos públicos y la consistencia normativa con la implementación del SCUN, mediante la redefinición del concepto de excedentes de

liquidez, la ampliación del régimen de inversión para excedentes de liquidez en pesos y en moneda extranjera; la definición de contrapartes autorizadas y el establecimiento de calificaciones mínimas de riesgo para emisores, contrapartes, administradores y valores. Las anteriores disposiciones son aplicables a todas las entidades públicas: empresas del orden nacional y sus descentralizadas, fondos especiales, empresas industriales y comerciales del estado, empresas de economía mixta, entidades territoriales y sus descentralizadas y corporaciones y entes autónomos.

Con la primera fase de entrada en operación del SCUN para recursos propios y administrados de los órganos del PGN, la cual inició en 2014, ingresaron al SCUN un total de 15 entidades y fondos especiales del orden nacional, los cuales presentaron un saldo disponible a 31 de diciembre de \$4,3 billones. Durante el año 2015, se incorporaron al SCUN un total de 68 entidades y fondos especiales del orden nacional, los cuales presentaron un saldo disponible a 31 de diciembre de \$9,9 billones. En las vigencias 2016 y 2017 este saldo final administrado ascendió a \$11,5 billones y \$11,2 billones, respectivamente. En el cuadro siguiente se puede observar el monto de los recursos recibidos y girados a través del SCUN en los últimos años.

**Tabla 33** Saldos administrados en CUN 2014-2017

Mes-Año	(\$ Millones)				
	Ingresos	Pagos	Traslado de TES	Rendimientos	Saldo Acumulado
dic-14	242	718	2.736	7	4.276
dic-15	1.314	2.351	25	0	9.864
dic-16	1.391	2.429	0	985	11.449
dic-17	1.591	2.982	0	17	11.220
<b>TOTAL</b>	<b>38.955</b>	<b>41.386</b>	<b>11.829</b>	<b>1.822</b>	<b>11.220</b>

El SCUN opera desde 2014, año desde el cual se han sumado entidades y fondos especiales, que han permitido recaudar un saldo final, contabilizado hasta 2017, de: \$11,2 billones.

Fuente: MHCP - DGCPTN

No obstante, aún están pendientes desarrollos informáticos para administrar el SCUN en moneda extranjera y disponer de conciliación bancaria automática. Esta funcionalidad es imprescindible a la hora de determinar el saldo disponible de la cuenta pagadora. Si bien, la implantación del SCUN ha reducido los costos de mantenimiento de cuentas bancarias pagadoras, existe aún una importante cantidad de cuentas para el manejo de fondos rotatorios o cajas menores de las entidades cuya reducción debe ser un propósito.

En síntesis, el SCUN ha permitido incorporar los excedentes de liquidez de todas las entidades del orden nacional que conforman el PGN, ofreciendo eficiencia en el manejo de los recursos públicos y brindando a las entidades públicas un mecanismo seguro, para salvaguardar sus recursos en tanto son girados conforme a sus objetos sociales. Para la DGCPTN, el manejo de los recursos públicos a través de la CUN ha representado un gran volumen de liquidez, aumentando la eficiencia de la gestión de la tesorería general y disminuyendo de forma significativa los costos por financiamiento de los descalces de caja. En este último punto se destacan los ahorros por pago de intereses a entidades públicas a través de colocación de deuda pública que en los últimos 4 años representaron tasas promedio del 7%, en tanto que, para los recursos CUN administrados por la tesorería, esta tasa promedio alcanzó el 5%.

## **7.4 Cuentas maestras para municipios**

### **7.4.1 El modelo de administración de recursos del Sistema General de Participaciones en Cuentas Maestras**

El MHCP, en virtud de lo establecido por el Decreto 1953 de 2014 y el artículo 140 de la Ley 1753 del 2015, donde se determinó la apertura de Cuentas Maestras por parte de los Resguardos Indígenas certificados y las Entidades Territoriales para el manejo de los recursos del SGP, reglamentó mediante las Resoluciones 3841 y 4835 de 2015 las cuentas maestras para la administración de los recursos del SGP de Propósito General, las Asignaciones Especiales y la Asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia – PGAE al ser el competente por realizar los giros de dichos recursos.

La implementación y consolidación del modelo de administración de recursos del SGP en Cuentas Maestras es un paso fundamental de modernización en la gestión y ejecución de los recursos, que aporta en el logro de objetivos de las políticas públicas financieras de bancarización de la población colombiana; de inclusión financiera; de reducción del uso de efectivo en las transacciones asociadas; y de transparencia en la ejecución del recurso público. Adicionalmente, el procesamiento y análisis de *Big Data* se viene constituyendo a nivel mundial en una herramienta eficaz para el seguimiento a las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción.

En materia de transparencia, el uso de las cuentas maestras como producto financiero que solo permite la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad y únicamente a beneficiarios previamente inscritos e identificados; se alinea con el diagnóstico del PND 2014 – 2018 e incorpora a los establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia como los socios ideales que, además de un reporte periódico, imposibilitan la realización de transacciones en efectivo o a través de cheques de gerencia, acciones con las que se pretende lograr una mayor seguridad del recurso público y generar mecanismos más eficientes de monitoreo, seguimiento y control al uso del mismo.

Durante la vigencia 2016 se llevó a cabo el proceso de implementación del modelo de Cuentas Maestras para las entidades territoriales (apertura o conversión, registro y giro de los recursos) y a partir de ese momento se ha venido trabajando en asocio con Aso bancaria en la mejora de la calidad de los reportes de información que sobre dichas Cuentas Maestras generan las entidades bancarias en los términos establecidos en el anexo técnico de las Resoluciones mencionadas.

Esta información es reportada a través del sistema de integración de información SIS-PRO del Ministerio de Salud - PISIS y recibida por el MHCP, que ha avanzado en mejorar la “oportunidad” y “completitud” del reporte, aunque aún queda camino por recorrer en la veracidad y exactitud de la información, para potenciar el empleo de esta información para alimentar los procesos de análisis de la inversión y control del uso del recurso, las cuentas maestras donde se administran los recursos SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales generan extensos reportes periódicos que aportan información sobre cada uno de los movimientos realizados desde ellas, constituyéndose en información fundamental generada por un tercero (las entidades bancarias) sobre las decisiones de gasto y pago de obligaciones por parte de las entidades territoriales. Sobre esta información es posible hacer seguimiento al uso que las entidades territoriales dan a los recursos del SGP Propósito General y Asignaciones Especiales.

Al finalizar la vigencia 2017 se culminó el proceso de implementación del modelo, lo que derivó en el registro exitoso de 4.311 Cuentas Maestras y una normalización de los giros por parte del MHCP; sin embargo, se evidenciaron problemas en el registro de las Cuentas Maestras de los resguardos indígenas por lo que en ese concepto restan solo 2 cuentas por registrar. En todo caso, puede decirse que para la vigencia 2018 las

entidades territoriales del país administrarán los \$4,6 billones que girará el MHCP por concepto de Propósito General y las Asignaciones en Cuentas Maestras.

Adicionalmente, el MHCP ha trabajado como articulador en la implementación del modelo de Cuentas Maestras para otras participaciones del SGP, coordinando el desarrollo normativo que soporta la administración de recursos de los sectores de Educación y Agua Potable y Saneamiento Básico, en asocio con los Ministerios correspondientes, Asobancaria y las entidades bancarias.

#### *7.4.1.1 Control a la ejecución del recurso público*

Uno de los logros más relevantes en la aplicación y puesta en marcha del modelo de Cuentas Maestras, tiene que ver con la entrega de información por parte de los establecimientos bancarios de la totalidad de los movimientos de la Cuentas Maestras según lo indicado por el anexo técnico de la Resolución 4835 de 2015. Desde el primer mes de puesta en marcha se ha recibido información que se ha venido normalizando y se espera que para junio de 2018 el ejercicio esté completamente normalizado en condiciones de completitud y calidad, dado que desde noviembre de 2017 se registra una oportunidad en el reporte del 100%.

En todo caso, con la información entregada se han construido bases de datos para consultas que sirven de insumo para la toma de decisiones en el marco de la articulación que se ha venido desarrollando con la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control, lo que derivó en que para la vigencia 2018 ya se aplicaran dos medidas de control teniendo como fuente de información primaria la información de Cuentas Maestras.

#### *7.4.1.2 Generación de rendimientos financieros en la totalidad de productos Cuentas Maestras*

Desde la definición del producto Cuentas Maestras, una de las condiciones definidas en el marco regulatorio de las mismas determinó que sin importar el tipo de cuenta ahorro o corriente, en el que se administren los recursos, las mismas deberían generar rendimientos financieros, lo que sin duda permite superar uno de los hallazgos

evidenciados en varias oportunidades por los Organismos de Control, referente al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los recursos del SGP. En este orden de ideas, durante la vigencia 2017 la totalidad de productos Cuentas Maestras registraron ingresos por concepto de Rendimientos Financieros por un total de \$34 mm en las 4.311 Cuentas Maestras registradas.

Con esto, se supera la situación de riesgo identificada con anterioridad y se da cumplimiento a lo indicado en la Ley 715 de 2001.

#### *7.4.1.3 Reducción del hurto electrónico*

Dada la naturaleza del producto Cuenta Maestra y sus restricciones para realizar pagos por transferencia electrónica exclusivamente a beneficiarios previamente inscritos, se ha logrado una reducción total de las incidencias de hurto electrónico con cargo a los recursos del Propósito General, las Asignaciones Especiales y la Asignación para la Atención a la Primera Infancia del SGP, esto si se tiene en cuenta que las modalidades más comunes son los hurtos por pagos electrónicos en línea hacia destinos como Pagos de Impuestos Nacionales y Pagos de Planillas de Aportes, los cuales desde este tipo de productos se encuentran restringidos y garantizan que los recursos destinados a inversión social cumplan su objeto.

#### *7.4.1.4 Pago por servicios digitales*

El ejercicio de aplicación del modelo de Cuentas Maestras presenta como un logro la apropiación de mecanismos de pago digital, en especial transferencias electrónicas, donde las entidades territoriales deben preinscribir a los beneficiarios para poder hacer una aplicación exitosa del pago. Estas operaciones se realizan a través de los portales electrónicos de los establecimientos bancarios, por lo que los funcionarios de las entidades públicas del orden territorial, aprendieron y apropiaron el uso de estas herramientas tecnológicas. Como resultado en la vigencia 2017, en las Cuentas Maestras se realizaron en total 653.285 operaciones de pago registradas.

#### *7.4.1.5 Impacto en la meta de inclusión financiera*

Uno de los logros de la aplicación del modelo de Cuentas Maestras tiene que ver con el impacto de estos productos en la inclusión financiera, esto si se tiene en cuenta que todos los beneficiarios de pago deben tener una cuenta registrada para que puedan ser sujetos de pagos. Es decir, gracias a la estructuración de las Cuentas Maestras, todos los beneficiarios de la ejecución de recursos públicos administrados en tales productos están obligados a bancarizarse. Este aspecto es relevante si se tienen en cuenta las cifras de las personas que cuentan con acceso a productos financieros, particularmente en las zonas rurales, donde tan solo el 48,4% de la población tiene acceso a algún producto financiero activo, frente al 69,8% de las zonas urbanas y se espera que con la incursión de las cuentas de trámite simplificado – CATS como beneficiarias de pago desde las Cuentas Maestras, se logre un impacto de al menos 3 o 4 % sobre los porcentajes de penetración rural y urbano.

#### *7.4.1.6 Impacto en la política de Reducción del Efectivo*

Un logro muy importante en la aplicación del modelo de Cuentas Maestras tiene que ver con la reducción del efectivo, esto teniendo en cuenta que se rompe un eslabón de administración de efectivo a la hora del pago en las ventanillas de las entidades territoriales con cargo a los recursos del SGP, operaciones que no se registraban en muchos casos y que generaban un riesgo al uso del recurso. Sin embargo, con la entrada en rigor de las Cuentas Maestras se fortalece la masificación de transacciones electrónicas y permite calcular de manera más eficiente en las administraciones municipales y en las entidades bancarias el flujo de efectivo requerido, llevando las operaciones al mundo digital y mejorando los costos de traslado de efectivo para pagos de nóminas y otros conceptos de alto valor.

#### *7.4.1.7 Desarrollo normativo del modelo de Cuentas Maestras*

El MHCP ha colaborado de manera activa en el desarrollo normativo que soporta la implementación de Cuentas Maestras para los recursos del SGP. Mediante la Resolución 12829 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional, y en un trabajo asociado de ese ministerio, la Asobancaria y las entidades bancarias, se logró concretar las reglas para

el manejo de Cuentas Maestras para la administración de los recursos de prestación del servicio y cancelaciones en las entidades territoriales certificadas, los recursos de calidad matrícula de los municipios y los recursos de calidad-gratuidad de los fondos de servicios educativos de las instituciones educativas oficiales, atendiendo a la particularidad de cada uno de los receptores.

Adicionalmente, en un esfuerzo coordinado de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Educación Nacional y Vivienda, Ciudad y Territorio, se expidió de manera conjunta la Resolución 0660 de 2018 en la que se reglamentaron las Cuentas Maestras Pagadoras y las Cuentas de Manejo de Garantías para los recursos SGP girados por cada uno de estos Ministerios. Las Cuentas Maestras Pagadoras permiten el pago de contribuciones inherentes a la nómina, ahorros voluntarios, servicios públicos, impuestos nacionales y constitución de títulos judiciales a favor de terceros a través de botón de pago electrónico seguro en línea, con reporte de identificación del beneficiario final del pago. En el caso de las garantías con recursos SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico y Propósito General de operaciones crediticias de las entidades territoriales, se habilitó la inscripción de Cuentas de Manejo de Garantías para honrar el servicio de la deuda al establecimiento bancario correspondiente.

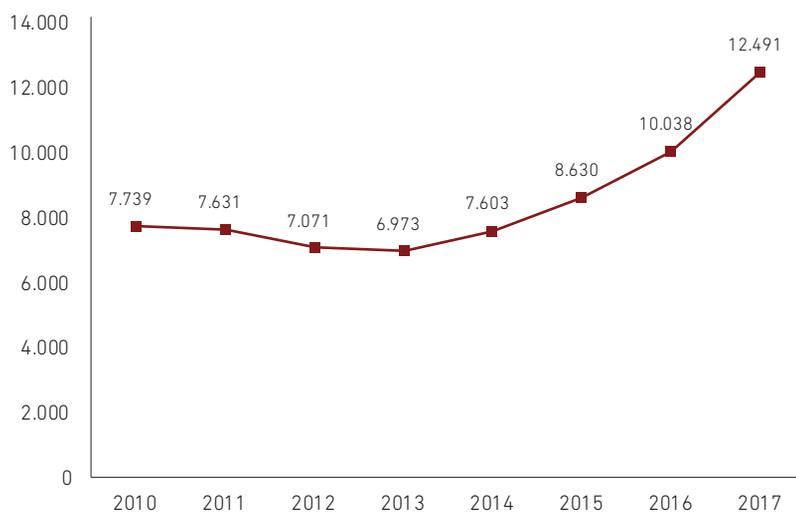
El reto a futuro para el MHCP es dar tratamiento a los datos incorporados en los reportes para generar información que alimente los análisis consolidados y específicos sobre la inversión financiada con estos recursos; sobre las destinaciones sectoriales; los patrones de gasto; la evolución y dinámica de los pagos; y el fortalecimiento de los instrumentos de control a dichos recursos, para robustecer su análisis y conocimiento sobre la inversión pública sectorial que realizan los niveles subnacionales. Además, se pretende potenciar el uso de la información de las Cuentas Maestras enmarcándose en el uso de la *Big Data* para fortalecer sus tareas de control y análisis de las finanzas públicas territoriales.

## 7.5 Control de lavado de activos

Desde el 2011 la UIAF puso en marcha una estrategia para trabajar conjuntamente con las entidades supervisoras de instituciones financieras y Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD), la cual buscó fortalecer los sistemas de prevención de

LA/FT en dichos sectores, esto con el fin de contar con mejores herramientas para prevenir y combatir el LA/FT. Esta estrategia tuvo como resultado el aumento del número de ROS enviados a la UIAF entre 2010 y 2017. El siguiente gráfico muestra la serie de ROS enviados por año.

**Gráfica 49** Número total de Reportes de Operación Sospechosa (ROS) enviados a la UIAF



Los Reportes de Operación Sospechosa tuvieron un incremento del 61% entre 2010 y 2017, permitiendo así difundir a la Fiscalía General de la Nación casos de operaciones posiblemente relacionadas con delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.

Fuente: UIAF

Este resultado es importante porque el incremento en el número de ROS le permitió a la UIAF difundir a la Fiscalía General de la Nación (FGN) casos de operaciones posiblemente relacionadas con diferentes delitos fuente de LA/FT, logrando así contribuir en la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, la minería ilegal y el enriquecimiento ilícito, la trata de personas y de migrantes, contrabando, financiación del terrorismo, y otros delitos fuente de LA.

En año 2017 la UIAF logró poner en conocimiento de la FGN la mayor cantidad de casos en su historia. En este año, se identificaron \$18 billones de pesos correspondientes a operaciones financieras posiblemente relacionadas con delitos como la corrupción, el narcotráfico, la minería ilegal y el contrabando, entre otros. La siguiente tabla presenta dichos resultados:

**Tabla 34** Posibles operaciones de LA/FT según delito

DELITO	Valor estimado de las posibles operaciones de LA/FT (\$ Millones)
Corrupción	7.980.069
Extracción ilícita de minerales	4.722.123
Narcotráfico	2.902.572
Contrabando	903.904
Otros	2.241.840
<b>TOTAL</b>	<b>18.750.508</b>

El fortalecimiento del sistema de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), permitió a la UIAF identificar operaciones ilícitas y el valor que acarrea cada delito, encontrando que la suma estimada superaba los \$18 billones.

Fuente: UIAF

Estos resultados son consecuencia del trabajo articulado con las instituciones del Estado, el sector privado y la comunidad internacional. En cuanto a la articulación interinstitucional, la UIAF trabaja activamente con las entidades de la Comunidad de Inteligencia, hace parte de la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando y del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Persona. Asimismo, coopera con agencias y unidades de inteligencia financieras internacionales en la lucha contra el crimen transnacional.

Con respecto al trabajo conjunto con el sector privado, la UIAF de la mano con los organismos de inspección, vigilancia y control, brinda apoyo permanente al sector privado. Por ejemplo, para lograr contar con descripciones claras sobre las posibles operaciones sospechosas, la UIAF capacitó presencialmente, entre 2011 y 2017, a 26.357 personas en temas asociados con la implementación de medidas ALA/CFT. Con el fin de promover más estas medidas, la UIAF, en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas, desarrolló en 2013 y 2015 dos módulos de capacitación virtual en temas asociados con la prevención de LAVFT y corrupción. La siguiente tabla muestra el número de personas que completaron exitosamente los módulos virtuales.

**Tabla 35** Total graduados en módulos virtuales de prevención de LA/FT y riesgo corrupción

AÑO	Módulo general ALA/CFT	Módulo riesgo Corrupción y LA
2013	1.683	
2014	10.567	
2015	2.94	304
2016	4.139	3.538
2017	5.587	6.246
<b>TOTAL</b>	<b>24.916</b>	<b>10.088</b>

La UIAF en conjunto con la ONU; plantearon módulos virtuales, para su operación desde 2013, con el fin de capacitar a las personas en temas asociados al antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo.

Fuente: UIAF

Las medidas ALA/CFT serán consistentes siempre y cuando se entiendan los riesgos de LA/FT a los cuales las instituciones financieras y las APNFD se enfrentan diariamente. La UIAF, con el fin de aportar herramientas para promover el entendimiento de dichos riesgos, realizó en 2013 la primera Evaluación Nacional de Riesgos y participó activamente con el Ministerio de Justicia y la Universidad del Rosario en el desarrollo de la segunda Evaluación Nacional de Riesgos en 2016. De igual forma, en 2017, llevó a cabo la primera Evaluación Regional de Riesgos. Esta evaluación regional fue un producto muy bien acogido por los sectores público y privado.

Estos logros estuvieron alineados con la adopción de buenas prácticas internacionales dictadas en las 40 Recomendaciones del GAFI, organismo internacional encargado de dar directrices sobre las mejores prácticas en la lucha contra el LA/FT. Este organismo, a través del FMI y el GAFI de Latinoamérica (GAFILAT), desde el año 2016 está evaluando a Colombia en la implementación de las 40 Recomendaciones y la efectividad del sistema nacional ALA/CFT en el marco de la 4ª Ronda de Autoevaluaciones, proceso que finalizará en la última semana de julio de 2018 en el Pleno de GAFILAT en Panamá.

Durante el proceso de evaluación, la UIAF como Coordinador Nacional ante GAFILAT, ejerció el rol de entidad coordinadora a nivel nacional, logrando integrar a 25 entidades públicas pertenecientes a 10 ministerios, a la Fiscalía General de la Nación, a distintos gremios del sector privado, así como a múltiples entidades financieras y del sector real. Este esfuerzo de país, logró articular a los sectores público y privado para presentar a la

comunidad internacional, las acciones y resultados que Colombia ha tenido en la lucha contra el LA/FT.

La UIAF coordinó i) la recopilación de información que dio respuesta a los cuestionarios del proceso de evaluación, ii) la realización de talleres de capacitación y simulacros de entrevista, iii) la agenda del equipo evaluador en la visita al país durante 3 semanas, iv) promovió los ajustes normativos a los sistemas de administración de riesgo con el fin de adoptar las recomendaciones del GAFI, y v) lideró el proceso de revisión de la evaluación posterior a la visita de los evaluadores, entre otras acciones, que hoy, le permiten al país demostrarle a la comunidad internacional los buenos resultados de Colombia en materia de prevención y detección del LA/FT.

La UIAF para adelantar estas tareas, ha contado con el acompañamiento y guía de la Comisión de Coordinación Interinstitucional Contra el Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (CCICLA), máximo órgano consultivo del Gobierno nacional en materia de políticas de prevención y detección de LA/FT; la UIAF ejerce la secretaría técnica de la CCICLA. Este órgano promovió la realización del CONPES 3793 de 2013 y la inclusión de estrategias de lucha contra el LA/FT en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

El trabajo liderado por la UIAF le permite hoy al país contar con sistema nacional ALA/CFT efectivo y eficiente, contribuyendo así a fortalecer la transparencia del actuar del sector público y a combatir a las estructuras criminales que impactan negativamente al desarrollo socioeconómico de Colombia.

## **7.6 Solución al problema de las drogas ilícitas**

El Punto 4 del Acuerdo de Paz “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, es uno de los ejes centrales en la materialización efectiva de la paz. Este contempla medidas de sustitución y erradicación, así como un tratamiento diferenciado al fenómeno del consumo, y la criminalidad asociada al narcotráfico.

Uno de los principales resultados de este punto, fue la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este programa tiene como fin principal generar condiciones de bienestar para las poblaciones afectadas por cultivos

ilícitos, en particular las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de esta actividad.

Cabe resaltar que el PNIS va de la mano con la implementación de la Reforma Rural Integral, ya que le apuesta al desarrollo productivo del territorio y a la generación de ingresos de las familias. El programa ofrece a los participantes un apoyo directo para su sostenimiento durante el proceso de erradicación voluntaria, acompañado de un proyecto productivo de seguridad alimentaria; posteriormente apalanca los proyectos de ciclo corto y largo como fuente de ingreso para las familias. Este proceso contempla cuatro monitoreos, el primero de ellos para la caracterización de los participantes, el segundo para garantizar la erradicación efectiva del cultivo ilícito y los siguientes para evaluar el proceso familiar; asimismo los beneficiarios contarán con asistencia técnica durante dos años para asegurar la adecuada ejecución de los proyectos productivos.

La integralidad de los servicios y apoyos entregados en el PNIS implica que sea uno de los programas con mayor impacto fiscal, ya que el costo por familia es de \$40 millones, incluidos los gastos administrativos. Teniendo en cuenta que la meta del programa es de 72 mil familias el costo total supera los \$2,8 billones.

De esta forma y con el fin de asegurar la sostenibilidad del programa el MHCP no solo ha apropiado el flujo de recursos necesarios para lograr la implementación del PNIS, el cual requiere que todos los procesos se surtan de manera adecuada para evitar posibles resiembras, sino también apoyo técnico, evidenciando potenciales mejoras al programa entre las que se destacan: focalización y gradualidad, alternativas generación de ingresos, articulación, y evaluación.

### **7.6.1 Focalización y gradualidad**

El programa debe concentrarse en los 10 municipios con mayor presencia de cultivos de coca y suspender el registro de nuevas familias en el resto del país. Esto mejora la relación de costos por hectárea erradicada y mejora los indicadores de resultados del programa.

### **7.6.2 Alternativas generación de ingresos**

- Abandonar la diferenciación de cultivos de corto y tardío rendimiento.
- Las opciones lícitas deben definirse de acuerdo con aptitudes del suelo, oferta climática y oportunidades de mercado, e incluir actividades pecuarias, acuícolas y de conservación.
- Se deberá propender por establecer proyectos regionales de escala de acuerdo con el potencial de cada zona y oportunidades de mercado, así como, vincular al sector privado en su ejecución.

Estas recomendaciones están dirigidas a mejorar la probabilidad de éxito de los proyectos productivos como generadores de ingreso de las familias y su continuidad en el desarrollo de actividades lícitas.

### **7.6.3 Articulación**

Los apoyos de sustitución deben complementarse con inversiones en vías terciarias, transporte fluvial, infraestructura para comercializar productos y otros servicios para familias (formalización de la propiedad, asistencia técnica y bancarización); coordinación con estrategia de erradicación forzosa.

### **7.6.4 Evaluación**

- Se deberá establecer desde un comienzo líneas de base para evaluar el impacto de las intervenciones.

Finalmente, en cuanto a los recursos asignados durante 2017, se apropió \$1 billón para el Punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluyendo las fuentes nacionales, territoriales y de cooperación. En específico el PNIS recibió \$510 mm, provenientes del PGN, que representaron el 50,3% del total de los recursos del Punto. En 2018, de los \$2,8 billones de la Bolsa de Paz, le fueron asignados al PNIS \$922 mm equivalentes al 33% de los recursos.

Por su parte, dentro de las medidas de erradicación a cargo de los grupos móviles de antinarcóticos de la Policía Nacional, se destinaron \$70 mm en 2017 y \$65 mm en 2018. Estos recursos fueron destinados a financiar equipos conformados entre 40 y 70 hombres dependiendo de las condiciones de seguridad y complejidad del territorio, encargados de la erradicación manual de los cultivos ilícitos y las verificaciones de no resiembra.

**Tabla 36** Recursos PGN para PNIS y erradicación

PROGRAMA	2017	2018
PNIS (\$ Millones)	510.000	922.000
Grupos móviles de erradicación (\$ Millones)	70.000	65.000
<b>TOTAL</b>	<b>580.000</b>	<b>1.007.000</b>

Entre las medidas financiadas está la conformación de grupos de hombres, que varían en número según la seguridad y complejidad del terreno, encargados de erradicar y verificar la no resiembra.

Fuente: MHCP

## 7.7. Control contrabando

La Ley 1762 de julio 6 de 2015 o Ley Anticontrabando fue promulgada con el fin de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursoas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal.

En desarrollo de la Ley, se ha logrado una integración y cooperación eficaz con otras entidades del Estado, como la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, entre otras, mediante la articulación de procedimientos, aseguramiento de elementos materiales probatorios o evidencia física y mecanismos de intercambio de información. Desde la expedición de la Ley Anticontrabando, se han realizado más de 145.000 aprehensiones por un valor cercano a los \$ 954 mm, de tal forma que en el período 2010–2018 el avalúo de las aprehensiones alcanza un valor de \$2,6 billones.

Un importante resultado, además del control a las mercancías, ha sido la desarticulación de organizaciones delincuenciales dedicadas al contrabando y comercio ilícito. Es así como durante el período 2010–2018, la Policía Fiscal Aduanera logró la desarticulación de 36 estructuras criminales, y la captura de más de 370 personas dedicadas al

contrabando de licores, cigarrillos, medicamentos, textiles, confecciones, hidrocarburos, calzado, ganado, carne en canal y automotores; estas organizaciones criminales representaban una afectación económica potencial al Estado cercana a los \$700 mm.

Igualmente, durante 2017 se intervinieron 50 pasos fronterizos ilegales utilizados para el ingreso de contrabando, se desplegaron acciones de control aduanero en las diferentes zonas de frontera, lo cual permitió la aprehensión de mercancías con procedencia extranjera evaluadas en \$46.801 millones y la captura de 494 personas por delitos asociados al contrabando, generando así una afectación significativa a las finanzas de las organizaciones criminales dedicadas al contrabando.

En cuanto a los sectores económicos que tuvieron una mayor incidencia en las aprehensiones de mercancías en 2017, fueron: materias textiles y sus manufacturas con 23,7%; materias plásticas con 10,4%; calzado con 10,2%; máquinas, aparatos y material eléctrico con 10,1% pieles y productos de las industrias químicas con 5,7%.

Es importante resaltar el fortalecimiento de la Cooperación binacional con el país de Ecuador, a través del Centro Conjunto Binacional de Comando y Control con el Contrabando (CEBOC), con el fin de establecer rutas y acciones conjuntas para combatir los delitos transnacionales.



*El Ministerio de Hacienda lideró importantes reformas que incluyen: el control del recaudo tributario, la generación de empleo, la creación de mecanismos para reducir la evasión tributaria, el contrabando y el lavado de activos. Plenaria del Senado. Diciembre 23 de 2016, Bogotá.*



*Entre agosto de 2010 y junio de 2018, se expidieron tres actos legislativos y 53 leyes de iniciativa del Ministerio de Hacienda. Plenaria del Senado. Junio 27 de 2018, Bogotá.*

## Apoyo a la Labor Legislativa

Desde el 07 de agosto de 2010, fecha en que inició la administración del actual Gobierno, hasta el mes de junio de 2018, tres actos legislativos y 53 leyes de iniciativa del MHCP (algunas de iniciativa compartida con otras entidades). La Ley 1731 de 2014<sup>64</sup>, si bien no fue radicada por el MHCP, tuvo una participación preponderante en el trámite legislativo hasta convertirse en ley.

Estas leyes fueron expedidas a lo largo de ocho legislaturas, las cuales se encuentran asociadas a diversos asuntos, principalmente de interés y competencia del sector Hacienda, tales como: leyes anuales de presupuesto de rentas y apropiaciones, aprobación de tratados, reformas tributarias, autorizaciones sobre operaciones de crédito público, medidas para fortalecer la regulación de los servicios financieros, incorporación constitucional y legal del criterio de sostenibilidad fiscal, modificaciones al régimen general de regalías, creación del régimen jurídico de las APP, la expedición de los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos cuatrienios, implementación de medidas con el fin de impactar de manera directa el sector del trabajo y agropecuario, entre otras.

Desde el ámbito presupuestal se expidieron ocho leyes de presupuesto y apropiaciones, y cuatro modificaciones a los presupuestos presentados y aprobados inicialmente por el Congreso. Asimismo, se sancionaron dos leyes por medio de las cuales se decretó el presupuesto del SGR de dos bienios (2013 – 2014 y 2015 - 2016). Mientras que el bienio actual 2017–2018, entró en vigencia en virtud del Decreto 2190 de 2016

<sup>64</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)

en aplicación del artículo 87 de la Ley 1530 de 2012<sup>65</sup>, que consagra las reglas a seguir por parte del Ejecutivo, en caso de la no aprobación del presupuesto de regalías por el Congreso de la República antes del 5 de diciembre.

En materia de regalías, además de las leyes de orden presupuestal anteriormente mencionadas, se expidieron dos actos legislativos y una ley. A través del Acto Legislativo 05 de 2011<sup>66</sup> se creó el SGR basado en los principios de ahorro, equidad social, regional e intergeneracional, aumento de la competitividad regional y del país y buen gobierno. La Ley 1530 de 2012<sup>67</sup> organizó y señaló el funcionamiento operativo y presupuestal de ese Sistema. Y recientemente, entró a regir el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>68</sup>, que permite para los próximos 20 años que el 7% de los recursos del SGR y el 70% de los ingresos que por rendimientos genere dicho Sistema, salvo los generados por asignaciones directas de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Carta Política, financien la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Por su parte, el correcto manejo de los recursos públicos disponibles para el cumplimiento de los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho fue motivo de preocupación de este Gobierno, por lo que se sancionaron tres leyes y un Acto Legislativo (03 de 2011<sup>69</sup>), con el fin de atender las necesidades y vacíos normativos sobre la materia. Se destacan la reforma constitucional que incorporó mandatos tendientes a la búsqueda del uso racional de los recursos públicos por parte del Estado, la consagración de la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las políticas públicas y la previsión de un procedimiento de incidente fiscal frente a las sentencias que pueden generar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Igualmente, se resalta la Ley 1473 de 2011<sup>70</sup>, que concretó la regla fiscal como el conjunto de normas que buscan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

65 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

66 Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones

67 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

68 Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política

69 Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal

70 Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones

Por otra parte, en materia tributaria, se efectuaron siete reformas que buscaron de manera principal fortalecer el control del recaudo tributario e incentivar la competitividad nacional, la generación de empleo, reducir la desigualdad en el país, crear mecanismos para reducir la evasión tributaria, así como también implementar instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. Igualmente, se llevó a cabo una modificación importante al régimen de monopolio rentístico sobre los licores destilados por parte de los departamentos.

Otro frente a destacar son los tratados internacionales que se tramitaron en el Congreso de la República en cumplimiento de la aprobación legislativa exigida para los mismos por la Constitución Política. En total se sancionaron 14 leyes importantes para el sector Hacienda. Se destacan las leyes de tratados que buscan evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en relación con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio celebrados con los Estados Unidos Mexicanos, la República de Corea, la República de la India, la República Checa, la República Portuguesa. Asimismo, se promulgó la Ley que aprueba el Acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos para el intercambio de información tributaria, la aprobación de la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la OCDE, y la aprobación del Acuerdo de París.

Finalmente, en materia financiera se expidieron la Ley 1735 de 2014<sup>71</sup> y la Ley 1870 de 2017<sup>72</sup> que buscan, respectivamente, promover el acceso a los servicios financieros transaccionales, y fortalecer el marco de regulación y supervisión de los conglomerados financieros en Colombia y mejorar los mecanismos de resolución de los establecimientos de crédito.

A continuación, se relacionan las leyes y actos legislativos aprobados por el Congreso de la República, de interés y competencia del MHCP, desde agosto de 2010 hasta junio de 2018.

71 Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

72 Por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción
Tratado	Ley	1459	2011	“Por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre Canadá y la República de Colombia, para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo hechos en Lima a los veintiún días del mes de noviembre de 2008” (30 de junio de 2011)
		1568	2012	“Por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y el “Protocolo del convenio entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio”, hechos en Bogotá D. C., a los trece (13) días del mes de agosto de dos mil nueve (2009)”. (02 de agosto de 2012)
		1585	2012	“Por medio de la cual se aprueba la “Resolución número AG-14/2005”, adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Madrid, el 8 de septiembre de 2005; la “Resolución número AG-13/2006”, adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Tegucigalpa, el 17 de octubre de 2006; la “Resolución número AG-10/2007”, adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Tegucigalpa, el 23 de marzo de 2007; y la “Resolución número AG-7/2009”, adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica, en Tegucigalpa, el 29 de abril de 2009”. (31 de octubre de 2012)
		1605	2012	“Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sobre Privilegios e Inmunities de la OPAQ, hecho en La Haya el 12 de septiembre de 2006”. (21 de diciembre de 2012)

(Continuación)

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción
Tratado	Ley	1631	2013	"Por medio de la cual se aprueba la "Propuesta de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la Reforma del Directorio Ejecutivo" (Séptima Enmienda), aprobada por la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010" (27 de mayo de 2013)
		1666	2013	"Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos de América para el intercambio de información tributaria" suscrito en Bogotá D.C. el 30 de marzo de 2001". (16 de julio de 2013)
		1667	2013	"Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre la República de Corea y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación al impuesto sobre la renta" y su "Protocolo", suscritos en Bogotá, D. C., el 27 de julio de 2010". (16 de julio de 2013)
		1668	2013	"Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y la República de la India para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta" y su "Protocolo", suscritos en Nueva Delhi, el 13 de mayo de 2011" (16 de julio de 2013)
		1661	2013	"Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal", hecha por los depositarios, el 1º de junio de 2011 y aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)". (16 de julio de 2013)

(Continuación)

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción
Tratado	Ley	1690	2013	"Por medio de la cual se aprueba el "acuerdo entre la República de Colombia y la República Checa para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta", suscrito en Bogotá D.C. el 22 de marzo de 2012. (17 de diciembre de 2013)
		1692	2013	"Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre la República Portuguesa y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el Impuesto sobre la Renta" y su "Protocolo", suscritos en Bogotá, D.C., República de Colombia, el 30 de agosto de 2010 y el canje de notas entre la República Portuguesa y la República de Colombia por medio de la cual se corrigen imprecisiones en la traducción en las versiones en español, inglés y portugués del "convenio entre la República Portuguesa y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el Impuesto sobre la Renta". (17 de diciembre de 2013)
		1714	2014	"Por medio de la cual se aprueba la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas" aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007". (22 de abril de 2014)
		1746	2014	"Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico", firmado en Cartagena de Indias, República de Colombia, el 10 de febrero de 2014".(26 de diciembre de 2014)
		1844	2017	"Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia". (14 de julio de 2017)

(Continuación)

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción
Reformas Tributarias	Ley	1430	2010	"Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad". (29 de diciembre de 2010)
		1607	2012	"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones". (26 de diciembre de 2012)
		1694	2013	"Por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones". (17 de diciembre de 2013)
		1739	2014	"Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones". (23 de diciembre de 2014)
		1762	2015	"Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal". (06 de julio de 2015)
		1816	2016	"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, y se dictan otras disposiciones". (19 de diciembre de 2016)
		1819	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". (16 de diciembre de 2016)
Sostenibilidad Fiscal	Acto Legislativo	3	2011	"Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal". (01 de julio de 2011)
	Ley	1473	2011	"Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones". (05 de julio de 2011)
		1483	2011	"Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales". (09 de diciembre de 2011)
		1695	2013	"Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". (17 de diciembre de 2013)

(Continuación)

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción
Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones	Ley	1420	2010	"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011". (13 de diciembre de 2010)
		1451	2011	"Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011" (21 de junio de 2011)
		1485	2011	"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2012". (14 de diciembre de 2011)
		1587	2012	"Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2012". (31 de octubre de 2012)
		1593	2012	"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2013". (10 de diciembre de 2012)
		1640	2013	"Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013". (11 de julio de 2013)
		1687	2013	"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014". 11 de diciembre de 2013 (11 de diciembre de 2013)
		1737	2014	"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015". (02 de diciembre de 2014)
		1769	2015	"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2016". (24 de noviembre de 2015)
		1815	2016	"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017". (07 de diciembre de 2016)
		1837	2017	"Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017". (30 de junio de 2017)
		1873	2017	"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018". (20 de diciembre de 2017)

(Continuación)

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción	
Regalías	Acto Legislativo	5	2011	"Por la cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones" (18 de julio de 2011)	
	Ley	1530	2012	"por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías". (17 de mayo de 2012)	
		1606	2012	"Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1o de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014". (21 de diciembre de 2012)	
		1744	2014	"por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016". (26 de diciembre de 2014)	
			1923	2018	"Por la cual se reglamenta lo previsto en el párrafo 5 del artículo 361 de la constitución política relativo a los programas de inversión que se financiarán con recursos del fondo de ciencia, tecnología e innovación del sistema general de regalías". (18 de julio de 2018)
	Decreto	2190	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" (28 de diciembre de 2016)	
	Acto Legislativo	4	2017	"Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política" (08 de septiembre de 2017)	
Crédito Público	Ley	1624	2013	"Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones". (29 de abril de 2013)	
		1771	2015	"Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de tesorería TES clase "B" con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)." (30 de diciembre de 2015)	

(Continuación)

**Tabla 37** Leyes y Actos Legislativos aprobados de interés y competencia del MHCP

TIPO	TIPO DE NORMA	Número	Año	Descripción
Regulación Financiera	Ley	1735	2014	"Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones". (21 de octubre de 2014)
		1870	2017	"Por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras". (21 de septiembre de 2017)
Agricultura	Ley	1731	2014	"Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)". (31 de julio de 2014)
Deporte y Recreación	Ley	1422	2010	"Por la cual se establece exención general de impuestos para la realización del Campeonato Mundial Masculino de Fútbol Sub 20". (29 de diciembre de 2010)
Capitalización	Ley	1509	2012	"Por la cual se autoriza a la Nación a capitalizar a Colombia Telecomunicaciones S. A. E.S.P". (24 de enero de 2012)
Contratación	Ley	1508	2012	"Mediante la cual se establece el régimen de jurídico de las Asociaciones Público Privadas". (10 de enero de 2012)
Trabajo	Ley	1429	2010	"Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo". (29 de diciembre de 2010)
Planeación	Ley	1450	2011	"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014". (16 de junio de 2011)
		1753	2015	"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país". (09 de junio de 2015)
Banca Central	Ley	1484	2011	"Por medio de la cual se autoriza la incorporación del Banco de la República al Banco de Pagos Internacionales" (12 de diciembre de 2011)
Infraestructura	Ley	1882	2018	"Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones". (15 de enero de 2018)

Fuente: Oficina Asesora de Jurídica



Esta edición consta de 100 ejemplares,  
en su composición se utilizaron  
caracteres Open Sans 11/14,8 puntos,  
formato de 22 x 24 centímetros,  
páginas interiores en bond de 90 gramos  
y carátula en propalcote 240 gramos.  
Se imprimió en Julio de 2018  
en los talleres de Panamericana Formas e Impresos S.A.  
Bogotá, D. C., Colombia