

MEMORIAS

— 2015-2016 —

HACIA UNA NUEVA ECONOMÍA



Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

XIMENA CADENA ORDÓÑEZ
Viceministra General

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
Viceministro Técnico

CLAUDIA ISABEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ
Secretaria General

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General del Presupuesto Público Nacional

ANA MILENA LÓPEZ ROCHA
Directora General de Crédito Público y Tesoro Nacional

ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Director General de Política Macroeconómica

ANA LUCÍA VILLA ARCILA
Directora General de Apoyo Fiscal

JAIME EDUARDO CARDONA RIVADENEIRA
Director General de Regulación Económica
de la Seguridad Social

Edición y Redacción

XIMENA CADENA ORDÓÑEZ
Viceministra General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Edición digital

Noviembre 2016
Derechos exclusivos de publicación
Periodicidad anual
Hecho en Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

Código ISSN: 2539-1070

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

DAVID MARCELL SALAMANCA ROJAS
Director General

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

SANTIAGO ROJAS ARROYO
Director General

FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)

CLEMENTE LUIS DEL VALLE BORRÁEZ
Presidente

FONDO ADAPTACIÓN

IVÁN MUSTAFÁ DURÁN
Gerente General

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

JUAN B. PEREZ HIDALGO
Presidente

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
Cimentando la Nueva Economía	11
A. Logros de la política económica.....	13
1. Crecimiento mantiene liderazgo en la región	14
2. Crecimiento con inclusión social	14
3. Paulatina corrección del desbalance externo	15
4. Presiones inflacionarias transitorias	16
5. Sostenibilidad fiscal	17
B. Lineamientos de política económica	18
1 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM).....	21
1.1 Visión de largo plazo	21
1.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	23
1.3 Riesgos y desafíos enfrentados	40
2 DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO (DGCPTN)	43
2.1 Visión de largo plazo	43
2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	43
2.3 Riesgos y desafíos enfrentados	82
3 DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIONES ESTATALES (DGPE).....	84
3.1 Visión de largo plazo	84
3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia	86
3.3 Riesgos y desafíos enfrentados	99

4	DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (DGRESS)	101
4.1	Visión de largo plazo	101
4.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	102
4.3	Riesgos y desafíos enfrentados	114
5	DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL (DGPPN)	115
5.1	Visión de largo plazo	115
5.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	116
5.3	Riesgos y desafíos enfrentados	152
6	DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL (DAF)	156
6.1	Visión de largo plazo	156
6.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	156
6.3	Riesgos y desafíos enfrentados	177
7	SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)	179
7.1	Visión de largo plazo	179
7.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	179
7.3	Riesgos y desafíos enfrentados	192
8	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	193
8.1	Visión de largo plazo	193
8.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	198
8.3	Riesgos y desafíos enfrentados	217
9	FONDO ADAPTACIÓN	221
9.1	Visión de largo plazo	221
9.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	222

9.3	Riesgos y desafíos enfrentados	230
10	ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS).....	232
10.1	Visión de largo plazo	232
10.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	232
10.3	Riesgos y desafíos enfrentados	241
11	UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF)	243
11.1	Visión de largo plazo	243
11.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	244
11.3	Riesgos y desafíos enfrentados	252
12	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)	255
12.1	Visión de largo plazo	255
12.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia	255
12.3	Riesgos y desafíos enfrentados	262
	ANEXO: PRINCIPALES LEYES APROBADAS.....	264

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 PIB real por componentes de oferta 2015.....	27
Tabla 2 Proyección del PIB 2016 por componentes de oferta	28
Tabla 3 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2015 vs 2014).....	30
Tabla 4 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015).....	36
Tabla 5 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero	37
Tabla 6 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central	40
Tabla 7 Colocaciones de TES 2015.....	44
Tabla 8 Colocaciones de TES 2016}	44
Tabla 9 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2015	47
Tabla 10 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2016	48
Tabla 11 Operaciones Cuentas Inactivas 2014-2015	49
Tabla 12 Indicadores de Perfil TES 2015 (31 de diciembre).....	50
Tabla 13 Indicadores de Perfil TES 2015 (30 de junio)	50
Tabla 14 Ranking ene-dic 2015	51
Tabla 15 Ranking ene-jun 2016.....	51
Tabla 16 Calificación de la Republica de Colombia.....	55
Tabla 17 Ejecución de recursos para atender compromisos con los Organismos Financieros Internacionales de los que Colombia es miembro	61
Tabla 18 Saldo Acumulado a mayo de 2016 Fondo de Contingencias	65
Tabla 19 Cierre 2015 Subdirección de Tesorería.....	67
Tabla 20 Iniciativas Privadas aprobadas 2015.....	71
Tabla 21Ejecución Acumulada.....	72
Tabla 22 Ejecución Acumulada.....	74
Tabla 23 Ejecución acumulada en millones de pesos	75

Tabla 24 Autorizaciones de Endeudamiento Junio 2015 – Junio 2016	78
Tabla 25 Saldo Créditos Garantizados (A 30 de Junio de 2016)	79
Tabla 26 Principales Deudores de la Nación	80
Tabla 27 Dividendos de la Nación 2016	90
Tabla 28 Logros Principales	97
Tabla 29 Pasivo Pensional Estimado Sector Salud	111
Tabla 30 Actas de liquidación de los contratos de concurrencia suscritos	112
Tabla 31 Presupuesto inicial de gastos 2015	120
Tabla 32 Modificaciones presupuestales 2015	121
Tabla 33 Presupuesto de gastos definitivo 2015	122
Tabla 34 Ejecución presupuesto de gastos 2015	123
Tabla 35 Presupuesto inicial de gastos 2016	124
Tabla 36 Aplazamiento por sectores 2016	125
Tabla 37 Presupuesto de gastos vigente 2016	126
Tabla 38 Ejecución vigencia fiscal 2016 – Primer semestre	127
Tabla 39 Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2015-2016	131
Tabla 40 Presupuesto del Sistema General de Regalías Bienio 2015-2016	133
Tabla 41 Aplazamiento Presupuesto del SGR Bienio 2015-2016	135
Tabla 42 Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016	142
Tabla 43 Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2016	143
Tabla 44 Plan de Cuentas Presupuestal en armonía con estándares internacionales – Ingresos. (Nivel y Subnivel Rentístico)	153
Tabla 45 Plan de Cuentas Presupuestal en armonía con estándares internacionales – Gastos (Cuentas)	154
Tabla 46 Estimación Resultado Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales Miles de Millones de Pesos y % PIB Nacional	161

Tabla 47 Disponibilidades Netas Acumuladas Miles de Millones de Pesos y % PIB Nacional	161
Tabla 48 Estimación Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales	163
Tabla 49 Acciones de Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial Adelantadas por el MHCP	165
Tabla 50 Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales	166
Tabla 51 Giros por Recaudos de sobretasa al ACPM a los Departamentos 2015	175
Tabla 52 Galones de Combustible vendido en los departamentos	176
Tabla 53 Marco normativo expedido con la participación del MHCP	180
Tabla 54 Giro de recursos SGR 01 de enero de 2015 al 30 junio de 2015	185
Tabla 55 Proyectos aprobados con la participación de MHCP por región.	187
Tabla 56 Saldos por participe a junio de 2016	190
Tabla 57 Recaudo Bruto por tipo de Impuesto	201
Tabla 58 Recuperación de Cartera de la DIAN	202
Tabla 59 Gestión lograda de Enero a Junio de 2016	206
Tabla 60 Resultado de la gestión	207
Tabla 61 Aprehensiones Totales Dian.....	212
Tabla 62 Aprehensiones por sector económico - 2016.....	212
Tabla 63 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera de Enero a Junio de 2016	214
Tabla 64 Inventario Juegos Localizados.....	237
Tabla 65 Elementos retirados en control a las operaciones Ilegales.....	238
Tabla 66 Comportamiento de Conexión en Línea.....	239
Tabla 67 Operaciones de crédito aprobadas en la FDN para proyectos de la 1ª Ola*	256

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Estrategia económica para una Nueva Economía	18
Gráfica 2 Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años	22
Gráfica 3 Choque Fiscal y su ajuste 2013-2016	23
Gráfica 4 Oferta mundial de crudo - Principales países productores	25
Gráfica 5 Crecimiento del PIB en principales economías de Latinoamérica (2015) ...	26
Gráfica 6 Balance Primario del SPNF (% del PIB)	32
Gráfica 7 Deuda del SPNF (% PIB).....	33
Gráfica 8 Deuda del GNC (% del PIB)	33
Gráfica 9 Deuda Externa Bruta del GNC (% del PIB)	34
Gráfica 10 Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)	35
Gráfica 11 Precio Spot Diario del Petróleo Brent (USD/BL)	38
Gráfica 12 Balance Total y Estructural GNC 2014-2027	41
Gráfica 13 Demanda por subastas de TES 2015	44
Gráfica 14 Demanda por subastas de TES 2016	44
Gráfica 15 Tasas de Negociación (%) TES COP	45
Gráfica 16 Tasas de Negociación (%) TES UVR	45
Gráfica 17 Fondos de Inversión Extranjera	45
Gráfica 18 TES de Corto Plazo - Nominal emitido.....	46
Gráfica 19 Evolución saldo cuentas inactivas	49
Gráfica 20 Operaciones de manejo 2015	50
Gráfica 21 Operaciones de manejo 2016.....	50
Gráfica 22 Negociaciones de TES mercado secundario- Participación por sistema....	52
Gráfica 23 Bonos de Referencia en Dólares y Diferencial Sobre Tesoros	53

Gráfica 24 Tasa de colocación bonos de 10 años.....	53
Gráfica 25 Comportamiento del precio del petróleo.....	54
Gráfica 26 Montos totales contratados por prestatario	56
Gráfica 27 Montos totales contratados por la Nación	57
Gráfica 28 Créditos contratados por la Nación discriminados por prestamista	58
Gráfica 29 Desembolsos efectivos de la Nación discriminados por tipo de crédito	59
Gráfica 30 Disponibilidad de Recursos en Pesos 2015 - 2016	67
Gráfica 31 Disponibilidad de Recursos 2015-2016.....	68
Gráfica 32 Saldo Entidades CUN 2015-2016	69
Gráfica 33 Avances en la Política de Propiedad de Empresas Estatales.....	86
Gráfica 34 Patrimonio de Empresas.....	88
Gráfica 35 Sistemas de Transporte Masivo en Colombia	89
Gráfica 36 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en pesos constantes de 2015, con corte a junio de 2016	94
Gráfica 37 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en pesos constantes de 2015, con corte a junio de 2016.	95
Gráfica 38 Recursos del PGN destinados a complementar la financiación del régimen subsidiado	103
Gráfica 39 Cotizaciones y CREE en el régimen contributivo.....	104
Gráfica 40 Unidad de Pago por Capitación. Valor promedio UPC Real Reconocida, 2011 – 2016	105
Gráfica 41 Presupuesto para la Política de Víctimas como porcentaje del PIB 2002-2016	138
Gráfica 42 Presupuesto de Víctimas como porcentaje PGN sin deuda. 2002-2016....	139
Gráfica 43 Presupuesto per-cápita de la política de víctimas 2002-2016.....	140
Gráfica 44 Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2016	141
Gráfica 45 Estructura DGPPN Decreto 2384 de 2015	146

Gráfica 46 Nueva página de inicio del Portal.....	147
Gráfica 47 Registro de Visitas al Portal	148
Gráfica 48 Salida búsqueda rápida ingresos de la Nación	149
Gráfica 49 Salida búsqueda rápida gastos PGN.....	149
Gráfica 50 Reporte estándar contratos	150
Gráfica 51 Reporte estándar SGP.....	150
Gráfica 52 Reporte estándar SGR.....	151
Gráfica 53 Balance Administraciones Centrales Territoriales	158
Gráfica 54 Recursos Complementarios del SGP Asignados para Educación	171
Gráfica 55 Distribución por sector de los Recursos de SGR aprobados con la participación del MHCP	188
Gráfica 56 Saldo acumulado en el FAE.....	190
Gráfica 57 Recaudo junio 2014–mayo 2015 Vs. junio 2015- mayo 2016.....	200
Gráfica 58 Recaudo histórico Derechos de Explotación	233
Gráfica 59 Derechos de explotación	233
Gráfica 60 Derechos de explotación juegos novedosos 2010-2015	234
Gráfica 61 Derechos de explotación juegos novedosos	234
Gráfica 62 Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso 2015	235
Gráfica 63 Derechos de explotación juegos localizados 2010 - 2015	236
Gráfica 64 Derechos de explotación juegos localizados.....	236

Introducción

Cimentando la Nueva Economía

La economía colombiana continúa ajustándose a la caída de los precios del petróleo, tanto en el frente externo, como en el fiscal y el monetario y asumiendo las implicaciones que esto tiene sobre el crecimiento y la generación de empleo. Este proceso se está dando en un momento en el que la economía mundial se encuentra en un lento proceso de recuperación: Estados Unidos crece por debajo de lo esperado, Europa y Japón continúan enfrentando serios retos en materia de crecimiento, y China transita hacia un modelo más enfocado en el consumo interno que en la inversión y las exportaciones.

En este contexto, que afecta a todos los países de la región, los retos para la conducción de la política económica en Colombia son múltiples y complejos: cumplir con la regla fiscal, corregir el desbalance en la cuenta corriente, controlar la inflación, proteger a los más vulnerables, avanzar en la construcción de infraestructura y vivienda, e impulsar nuevos liderazgos en materia de crecimiento económico y empleo con el fortaleciendo de la competitividad y el acceso al financiamiento. Las decisiones de empresas y hogares son determinantes para sortear exitosamente estos retos, pero las acciones y las señales del Gobierno en particular, y del Estado en su conjunto son fundamentales para guiar dichas decisiones.

La política fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) es una pieza clave de este rompecabezas. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda debe jugar un papel que trascienda ampliamente el cumplimiento de un requerimiento legal. Debe ser una carta de navegación clara para la próxima década, que cumpla con las exigencias que impone la Regla Fiscal, y al mismo tiempo, permita que la inversión pública recupere el espacio que ha perdido en medio del proceso de ajuste de las finanzas públicas.

En la estrategia del Política contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se expone la necesidad de realizar un ajuste que llevará el gasto total del GNC de 19% del PIB en 2016 a 18% del PIB en 2022. Este resultado requiere de un estricto control, durante los próximos años, en materia de gastos de personal, de servicios personales y de transferencias diferentes a las necesarias para alimentar la bolsa del Sistema General de Participaciones (SGP) y el pago de pensiones. La inversión, por su parte, está pasando por momentos de estrechez, pero deberá retornar en los primeros años de la próxima década a sus promedios históricos como porcentaje del PIB. El espacio para recuperar la inversión supone una reducción en el pago de intereses, que será consecuencia de la reducción del déficit fiscal y de un aumento del recaudo tributario que requiere la aprobación en el Congreso de la República de una reforma tributaria de carácter estructural.

Esta reforma constituye una señal fundamental de compromiso con la principal ancla con la que cuenta nuestra institucionalidad en materia de política económica, la sostenibilidad fiscal. En este momento, el Gobierno Nacional continúa avanzando en la preparación de esta reforma tributaria que será una reforma estructural. Cuenta con un conjunto de insumos, entre los que se encuentran las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, así como los diagnósticos y

recomendaciones que han realizado entidades como el Fondo Monetario, la OCDE, el BID y el Banco Mundial. Antes de ser presentada al Congreso, la propuesta de reforma será discutida con el sector privado, con el fin de llegar al debate legislativo con un proyecto sólido, que transforme la estructura tributaria para ser más simple, competitiva y equitativa.

Una reforma exitosa y, por lo tanto, una política de ajuste fiscal creíble, unidas al retorno de la inflación a los rangos establecidos por la Junta Directiva del Banco de la República y a que los niveles de déficit en la cuenta corriente continúen con su proceso de corrección, constituyen las principales prioridades que hoy por hoy ocupan a la política macroeconómica colombiana. El logro de estos objetivos le devolverá al país su capacidad de crecimiento acelerado, que esperamos se acerque a niveles cercanos al 5% antes de terminar la década.

La llegada de una paz sostenible marcará un punto de inflexión positivo para el bienestar de todos los colombianos desde el punto de vista social y ambiental, con efectos positivos evidentes en materia de crecimiento potencial para el futuro. Por esa razón, la construcción de la consultará las realidades fiscales del Gobierno, que no son otras que las posibilidades de un país que, como muchos otros en la región, enfrenta un entorno complejo. A su turno, las prioridades del Gobierno reflejarán los requerimientos de una sociedad que, con la firma de los acuerdos, entrará a una nueva etapa de su historia.

El resto de la presente introducción consta de dos secciones. En la primera se elabora sobre cómo las políticas macroeconómicas de los últimos años se han materializado en destacables logros económicos para el país en medio de una difícil coyuntura con diversos choques externos. En la segunda, se establecen los lineamientos de política macroeconómica para el mediano plazo como parte de la estrategia para que la economía se acomode a una nueva realidad de precios de los *commodities* y diversifique su aparato productivo. Estos constituyen los cimientos de la Nueva Economía.

Este documento de Memorias de Hacienda presenta al Honorable Congreso de la República, la visión de largo plazo, los logros obtenidos durante el último año y los retos y desafíos que enfrenta el Sector Hacienda hacia futuro. Se destaca la gestión conjunta de las diferentes áreas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y algunas de sus entidades adscritas. En los capítulos del uno al seis se expone la gestión y los logros de la Dirección General de Política Macroeconómica, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, la Dirección General de Participaciones Estatales, la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, la Dirección General de Apoyo Fiscal, respectivamente. En el séptimo capítulo se analizan los resultados del Sistema General de Regalías. Del capítulo ocho al doce, se presenta la gestión de entidades adscritas como la DIAN, el Fondo de Adaptación, Coljuegos, la Unidad de Regulación Financiera y la Financiera de Desarrollo Nacional. Por último, se incluye el anexo de las principales leyes tramitadas por el Ministerio de Hacienda ante el Congreso de la República durante el periodo de gestión 2015-2016.

A. Logros de la política económica

Durante el 2015 y lo corrido de 2016, el comportamiento de la economía mundial ha estado marcado por tres tendencias: la desaceleración de la economía china, la caída en los precios de los commodities, particularmente el petróleo, y la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos. Estos tres eventos se conjugan en distintas dinámicas que afectan de manera diferente a cada país y, en el agregado, llevaron a que el crecimiento de la economía mundial mostrara una desaceleración, pasando de 3,4% en 2014 a 3,1% en 2015, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

En particular, la menor dinámica en el producto mundial se sustenta en una marcada desaceleración de las economías emergentes, que no alcanza a ser contrarrestada por la lenta recuperación de las economías desarrolladas. Con referencia a las primeras, es claro que la desaceleración de China representa una gran parte de esta tendencia, pero adicionalmente esta repercute en una menor demanda por materias primas, impactando negativamente los precios de los productos básicos. Estos efectos sobre precios y cantidades perjudican a los socios comerciales del país asiático, lo que llevó a la desaceleración en otras regiones emergentes, como América Latina. Por su parte, los indicadores económicos en Estados Unidos todavía muestran señales débiles de recuperación, lo que ha generado incertidumbre con respecto a la normalización de la política monetaria en este país. Esto, sumado a la reciente decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea nubla el horizonte para los países de ese continente y plantea un panorama incierto sobre los posibles efectos sobre el crecimiento mundial.

En el caso puntual de Colombia, las dinámicas anteriormente descritas han impactado la estabilidad macroeconómica por tres vías: i) la considerable reducción en los precios del petróleo desde mediados de 2014; ii) el incremento en los niveles de aversión al riesgo en parte explicados por el efecto contagio de la mayor volatilidad en los mercados financieros de países emergentes; y iii) el deterioro en el desempeño económico (o lenta recuperación) de algunos de nuestros principales socios comerciales (la Eurozona, China, Brasil, Venezuela y Ecuador).

Sin duda, el choque más significativo sobre la economía colombiana ha sido la caída en los precios del petróleo. Desde el segundo semestre de 2014, los precios del crudo empezaron a registrar una tendencia decreciente, la cual se extendió durante todo el 2015 y principios de 2016. Entre junio de 2014 y abril de 2016, el precio del Brent, referencia de la canasta colombiana, disminuyó en un 62%, luego de tocar el mínimo nivel de la última década para un mes en promedio, en enero de 2016 (31,9 USD/BBL). Este comportamiento ha tenido repercusiones negativas sobre la estabilidad macroeconómica a través de diferentes canales, en especial sobre los balances externo y fiscal.

Enmarcado en este panorama de complicados choques externos, la economía Colombia ha tenido un desempeño destacable, alcanzando importantes logros en términos de estabilidad macroeconómica y fiscal ante una coyuntura internacional desafiante.

1. Crecimiento mantiene liderazgo en la región

Durante 2015 la economía colombiana registró un crecimiento de 3,1%, cifra similar al pronóstico del Gobierno de 3,2% y superior a la proyección del Fondo Monetario Internacional (2,5%). A pesar de la difícil coyuntura mundial, el desempeño evidenciado en 2015 es notable cuando se realiza la comparación internacional. La economía colombiana registró el segundo mayor crecimiento entre las ocho economías más grandes de la región, solo fue superada por Perú (3,3%). Sin embargo, las difíciles condiciones internacionales redundaron en una desaceleración de la actividad productiva: el crecimiento 2015 se situó por debajo de 4% por primera vez desde 2009 (en 2014 fue 4,4%).

Los buenos resultados de 2015 se produjeron en medio de una recuperación gradual del ritmo de crecimiento en el transcurso del año. Mientras en el primer semestre el PIB se expandió a un ritmo de 2,9%, en la segunda mitad del año la economía presentó una tasa de crecimiento de 3,3%. Esto estuvo explicado principalmente por una aceleración en el crecimiento de la industria y, en menor medida, de la agricultura y los servicios sociales, durante el periodo julio-diciembre de 2015.

Con respecto a los resultados por el lado de la demanda, en 2015, la demanda interna fue el motor de crecimiento económico, principalmente, por el comportamiento del consumo privado (con una variación anual de 3,9%). El consumo público se mantuvo en terreno positivo (2,8%) a pesar de la disminución en los ingresos del Gobierno. Así, el consumo total se expandió a una tasa de 3,9% en 2015. Por su parte, la inversión presentó una desaceleración en su ritmo de crecimiento, al pasar de 11,6% en 2014 a 2,6% en el último año. Por su parte, el comportamiento del comercio exterior contribuyó negativamente al crecimiento agregado, afectado por el debilitamiento de la demanda externa y la profundización de las crisis económicas de socios comerciales como Brasil y Ecuador, los cuales mostraron contracciones de 5,4% y 1,9% respectivamente, durante el primer trimestre de 2016.

2. Crecimiento con inclusión social

A pesar de la pérdida de dinamismo de la economía durante 2015, no se observó un deterioro en las estadísticas del mercado laboral, así como tampoco en los indicadores de pobreza y desigualdad. En el último año el desempleo disminuyó 0,2 pp frente a 2014, manteniendo la tendencia decreciente observada desde 2010 y ubicándose en promedio en 8,9% para el total nacional, la mejor cifra desde que se tiene registro.

La reducción del desempleo en 2015 es aún más destacable, teniendo en consideración que se logró en un contexto de alta participación en el mercado laboral. Así, la tasa de ocupación alcanzó el máximo histórico y se ubicó en 59,0% en promedio durante el año. La Tasa Global de Participación (TGP) llegó a su nivel más alto (64,7%) de los últimos 16 años, lo que refleja una mayor presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral. A esto, se suma el hecho de que el aumento del empleo (y la reducción del desempleo) ha venido acompañado de un crecimiento progresivo del empleo formal frente al informal, especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país.

Todos estos resultados en materia de empleo han contribuido a la generación de una nueva clase media, con lo cual se ha disminuido de manera significativa la incidencia de la pobreza en el país. Las reducciones en las tasas de pobreza significan que hoy hay 171 mil colombianos menos en condición de pobreza y que 24 mil colombianos salieron de la pobreza extrema frente a los que había en 2014. Entre 2010 y 2015, salieron de la pobreza 4,6 millones de colombianos y 2,6 millones salieron de la pobreza extrema.

En lo corrido de 2016 a mayo, el promedio en la tasa de desempleo se ubica en 10%, 0,4 puntos por encima del que se registraba a mayo del año anterior. Para el mes de mayo, en particular, la tasa de desempleo fue de 8,8% situándose por debajo de la de mayo de 2015 (8,9%).

3. Paulatina corrección del desbalance externo

Durante 2015, el dólar estadounidense mantuvo la tendencia de apreciación presentada desde 2014 como consecuencia de la recuperación económica de los Estados Unidos y la incertidumbre en torno a la posible normalización de la política monetaria de la Reserva Federal. Dicho fenómeno, junto con la ralentización de la actividad económica de China y la paulatina recuperación de la Zona Euro, alteró el rumbo de los flujos de capital en favor de las economías desarrolladas y redujo de manera considerable el apetito por los emergentes. Como era de esperarse, esta oleada de incertidumbre dentro de los mercados emergentes redundó no sólo en una disminución sistemática en la perspectiva de crecimiento de este grupo de países sino también en una pérdida generalizada en el valor de sus monedas.

Colombia no fue ajena a este fenómeno global. Durante 2015, el peso colombiano se depreció un 33,6%, pasando de un nivel cercano de \$2.350 pesos por dólar a finales de 2014 a un nivel alrededor de \$3.250 pesos por dólar al finalizar el año siguiente. El pronunciado movimiento del peso, comparado con pares del continente como Chile y Perú, respondió principalmente a la fuerte caída en los precios del petróleo y al marcado ajuste del sector externo.

En línea con los choques mencionados, en 2015 la balanza de pagos registró un déficit en cuenta corriente de US\$18.925 millones, inferior en US\$668 millones al nivel registrado en 2014 (US\$19.593 millones). Como porcentaje del PIB, el déficit en cuenta corriente se ubicó en 6,5%, presentó un aumento de 1,3 puntos porcentuales (pp) frente al nivel observado en 2014 (5,2%). Esto se explica, en gran medida, por el efecto de la depreciación sobre el valor del PIB en dólares. La cuenta de capitales y financiera presentó entradas de capital por US\$19.617 millones equivalente a 6,7% del PIB.

En 2016 ya se ha comenzado a observar una importante corrección en el desbalance externo. Los datos al primer trimestre de 2016 muestran un déficit de 5,6% del PIB, después de que en el tercer trimestre de 2015 el balance alcanzó su nivel más bajo (-7,7% del PIB). Este resultado se explica principalmente por un menor dinamismo de las importaciones, en respuesta al comportamiento de la tasa de cambio, lo que ha permitido un proceso de sustitución de importaciones por producción nacional.

4. Presiones inflacionarias transitorias

En 2015, la inflación aumentó con respecto al año anterior, al pasar de 3,66% en diciembre 2014 a 6,77% en diciembre de 2015. De esta manera, terminó ese año por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%).

Diferentes circunstancias explican el aumento de la inflación en 2015. Para comenzar, la magnitud de la depreciación del peso colombiano frente al dólar (cercana a 34,0%) generó presiones inflacionarias sobre el grupo de bienes y servicios transables e importados. Otro de los renglones que mayor presión generó sobre el incremento del nivel general de precios fue el de alimentos. La intensificación del Fenómeno El Niño se tradujo en un ascenso del nivel de precios de este grupo de bienes, especialmente en los perecederos, que son los más afectados por las condiciones meteorológicas adversas. Una tercera sub-canasta fue el grupo de regulados, el cual, evidenció un importante repunte en el último trimestre del año debido a los incrementos observados en los servicios públicos y, en particular, en energía, como consecuencia del mayor costo de generación de las térmicas, por efecto de la sequía y su consecuente caída en el nivel de los embalses que se presentó por el Fenómeno El Niño.

No obstante, es de notar que estos efectos se clasifican como choques de oferta y se consideran de carácter temporal. En lo atinente al choque de la depreciación, se espera que el impacto sobre la inflación se diluya durante el 2016, en la medida en que la tasa de cambio se mantenga en un nivel estable. En lo que respecta al Fenómeno El Niño, se espera que las condiciones climáticas retornen a la normalidad hacia finales del segundo trimestre de 2016, reafirmando el carácter transitorio de la presión inflacionaria¹.

Con referencia a la política monetaria, en 2015 el Banco de la República incrementó su tasa de interés en 125 pbs. Los incrementos se realizaron en los últimos cuatro meses de 2015 de manera consecutiva y anunciada, teniendo en consideración la desviación de las expectativas de inflación del objetivo fijado por la Junta del Banco, la dinámica de la demanda interna y el nivel de déficit de la cuenta corriente.

En lo corrido de 2016 a junio, la inflación anual se ubica en 8,6%, explicada principalmente por el grupo de alimentos (14,3%) cuyos precios se han visto afectados por el Fenómeno El Niño. Por su parte, la depreciación se ha traducido en mayores precios para los productos transables, los cuales a junio presentan una inflación de 7,9%. Para el segundo semestre del año se espera una desaceleración en la inflación, en la medida en que termine el periodo de sequía y que el ritmo de depreciación disminuya.

¹ Frente a las amenazas de intensificación del Fenómeno La Niña, el Centro de Predicciones Climáticas de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) ha reportado una reducción en la probabilidad de llegada de la Niña del 75% a un rango entre 55 y 60%, lo que aminora el riesgo inflacionario durante el segundo semestre de 2016.

5. Sostenibilidad fiscal

En 2015 el balance del sector público consolidado (SPC) reportó un déficit de -3,4% del PIB, consistente con un déficit de -3,0% del PIB del Gobierno Nacional Central (GNC). Los resultados observados son consistentes con el cumplimiento de la Regla Fiscal. En este sentido, se espera un déficit estructural igual a -2,1% del PIB en el año 2016, con lo cual se continúa con la senda descendente en el balance estructural.

Para el año 2016 se espera una mejor situación del SPC con respecto al año 2015. De esta manera, se proyecta un déficit de -2,3% del PIB para 2016, esto significa una disminución del balance del SPC igual a 1,1% del PIB con respecto al año 2015. Este cambio se explica principalmente por la variación esperada en el balance del Sector Público no Financiero (SPNF) el cual pasa de -3,4% en 2015 a -2,6% en 2016. En efecto, la disminución del déficit del SPNF se debe a efectos contrapuestos:

1. Una mejora en el balance del sector de Regionales y Locales de 0,8 pp del PIB respecto a 2015, como resultado del inicio del nuevo ciclo de gobierno (2016-2019) caracterizado por ser un periodo de planeación y desaceleración del gasto.
2. Un mejor resultado de las empresas del nivel nacional del orden de 0,7 pp del PIB, debido a la incorporación de la Cuenta Especial del FONDES.
3. Un mayor superávit del sector de Seguridad Social de 0,2 pp, debido al incremento de los ingresos de inversión en el área de salud y la incorporación de la Cuenta Especial del FONPET en el área de pensiones.
4. Y una ampliación temporal del déficit del GNC (equivalente a 0,9 pp), dado el mayor ciclo económico y petrolero que permite la Regla Fiscal.

Este menor déficit para el año 2016 se ve reflejado en menores niveles de deuda del SPNF. Es así que para el año 2016 se espera un saldo de la deuda neta del SPNF equivalente a 31,9% del PIB, que representa una disminución de 5 puntos porcentuales del PIB con respecto al año 2015. De esta manera se continúa con el compromiso del Gobierno por mantener una senda sostenible de las finanzas públicas, esto a pesar de los niveles de depreciación del peso frente al dólar observados en los últimos dos años que han impactado el saldo de la deuda bruta del GNC, que pasó de 35,1% del PIB en 2013 a 38,8% en 2014 y se ubicó en 43,8% en 2015. Se estima que el aumento de la deuda del GNC entre 2013 y 2014 se explica en un 39% por la depreciación del peso frente al dólar, y entre 2014 y 2015 se explica en un 55% por este mismo efecto.

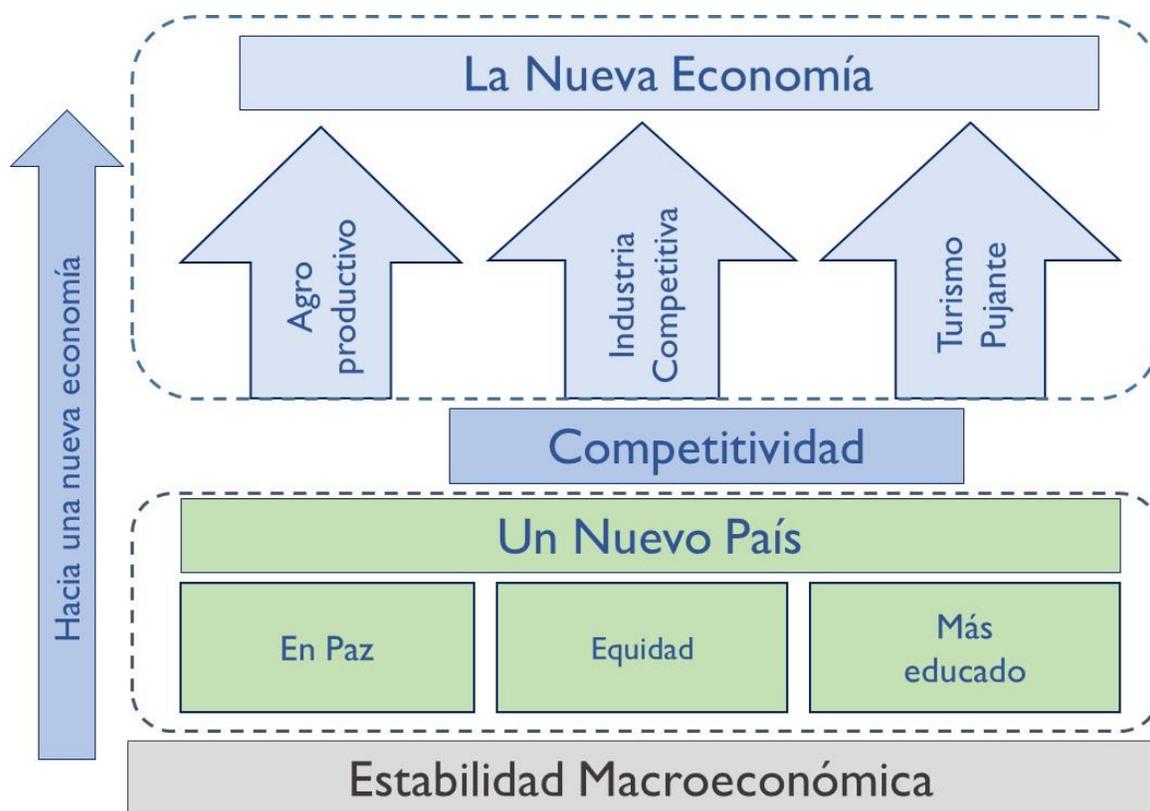
Durante el primer semestre de 2016, el recaudo de impuestos neto ha sido de \$67,1 billones, lo que representa un sobrecumplimiento del 101,5% con respecto a la meta. Para el año 2016, la meta total de recaudo es de \$121,8 billones, cifra que se sitúa \$1,5 billones por debajo de la de 2015, lo que se explica en las devoluciones que se deben hacer al sector petrolero. Esto ya ha sido considerado dentro de los resultados que se presentan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 y es consistente con el cumplimiento de las metas fiscales para este año.

B. Lineamientos de política económica

La estrategia bajo la cual se planea la política macroeconómica durante los próximos años se basa en el concepto de “La Nueva Economía”. Esta estrategia, no sólo es una respuesta a una nueva realidad macroeconómica de bajos precios internacionales de los *commodities*, sino que constituye una propuesta donde el país está llamado a aprovechar las oportunidades de la actual coyuntura para proyectarse como una economía con una canasta exportadora diversificada y mucho menos dependiente de los productos minero-energéticos.

Es necesario destacar que, para la consecución de una Nueva Economía será necesario cimentar sólidos fundamentos macroeconómicos que permitan alcanzar esta transformación productiva por la que debe atravesar la economía colombiana. De igual manera, este plan se enmarca en la construcción del Nuevo País, bajo los parámetros que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. En este sentido, la Nueva Economía será consecuencia de un Nuevo País caracterizado por los 3 pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: la paz, la equidad y la educación.

Gráfica 1 Estrategia económica para una Nueva Economía



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Colombia será un país en paz, permitiendo aumentar la confianza internacional y atrayendo inversión extranjera hacia estos sectores. Colombia será un país con equidad, sin marcadas diferencias socio-económicas que permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Colombia será un país más educado, ofreciendo mano de obra calificada y oportuna para el desarrollo de servicios turísticos y actividades agroindustriales con mayor valor agregado.

Dentro de este contexto, la Nueva Economía plantea el rumbo para que en la próxima década, Colombia tenga una nueva economía basada en 3 sectores: agro productivo, industria competitiva y turismo pujante. La nueva dinámica de los precios del petróleo representa nuevos niveles para la tasa de cambio, los cuales han hecho que los productos colombianos tengan precios más competitivos frente a otros países. Por su parte, la recuperación de nuestros socios comerciales, principalmente de los Estados Unidos, representará mejores condiciones de demanda externa en el mediano plazo, la cual debe ser aprovechada de la mano con los tratados de libre comercio ya firmados. Adicionalmente, la integración regional de Colombia con la Alianza del Pacífico y la OCDE implica nuevas oportunidades comerciales que deberán ser maximizadas en los próximos años. En este contexto internacional, nuevos sectores están llamados a jalonar la dinámica de la economía nacional, en particular aquellos que se ven beneficiados por una moneda más depreciada. Tal es el caso de la industria, la agricultura y el turismo, sectores que se convertirán en protagonistas durante los próximos años.

Ahora bien, para poder apalancar el crecimiento de estos sectores, el Gobierno los fortalecerá de manera horizontal mediante programas que se enfoquen en aumentar su competitividad. El enfoque horizontal de esta política implica que no se priorizarán subsectores o productos particulares, sino que se resolverán cuellos de botella. De esta manera, se entenderá por competitividad 3 líneas específicas de acción: 1) Mejorar la facilidad para hacer negocios (bajo el enfoque del indicador de “Doing Business”, 2) Mejorar la calidad de la producción nacional para que cumpla con los estándares internacionales y 3) Mejorar la infraestructura para conectar áreas rurales y urbanas, reduciendo los costos de transporte y mejorando el acceso a los principales puertos. Este último punto, no sólo incluye el actual programa de proyectos de 4G, sino los esfuerzos en materia de vías terciarias.

En conjunto, se alinearán y coordinarán las medidas que se han venido adelantando en el marco del PIPE 2.0, en la implementación de la Ley Anticontrabando, el aprovechamiento del Nuevo Estatuto Aduanero, así como en lo que quedará consignado en la Reforma Tributaria Estructural que se presentará al Congreso durante el segundo semestre del año. Esta buscará mejorar la competitividad del aparato productivo nacional, redistribuyendo la carga tributaria y aumentando así la eficiencia del sistema impositivo colombiano. Adicionalmente, estas medidas se complementarán con iniciativas innovadoras, donde será necesario hacer un ejercicio juicioso de priorización teniendo como principio rector el impacto sobre la competitividad del país, bajo la definición ya mencionada.

En suma, la Nueva Economía constituye un conjunto de iniciativas y estrategias que tienen como objetivo lograr una economía resistente a choques externos por medio de una oferta exportadora diversificada enfocada en el agro, la industria y el turismo, cimentada en el contexto de un Nuevo País con paz, equidad y educación. Los años 2014 y 2015 fueron el

periodo donde se recibió el choque externo y se sintieron sus efectos más fuertes sobre la economía colombiana, la cual contaba con los mecanismos institucionales que permitieron amortiguar este impacto y sostener el crecimiento económico. Ahora bien, en el 2016 comienza la transición hacia la Nueva Economía. Este será el momento para fortalecer las bases, cerrando las negociaciones de paz, defendiendo el gasto social para la equidad y mejorando la calidad de la educación. De esta manera, se podrán generar políticas y programas que incrementen la competitividad de nuestro país, apalancando el crecimiento del agro, la industria y el turismo.

1 Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)

1.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) tiene como objetivo misional la coordinación de la política macroeconómica y fiscal del país. Su labor se enmarca dentro de este mismo objetivo y se rige conforme a los pilares de las políticas definidas por el Gobierno: paz, equidad y educación. El contexto político y económico establecido para el largo plazo conforma un nuevo enfoque, que constituirá una Nueva Economía para el país. Tanto el escenario macroeconómico, como las expectativas en materia fiscal son consistentes con esta estrategia. Por lo tanto, la DGPM es la encargada de liderar la construcción de este nuevo contexto, basado en una política pública dirigida a fortalecer la economía ante choques externos por medio de una oferta exportadora diversificada, que centra sus esfuerzos en la agricultura, la industria y el turismo. Todo esto dentro de un escenario dirigido especialmente a la construcción de la paz, con mayores niveles de igualdad y un sector educativo robusto.

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. De esta manera 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.

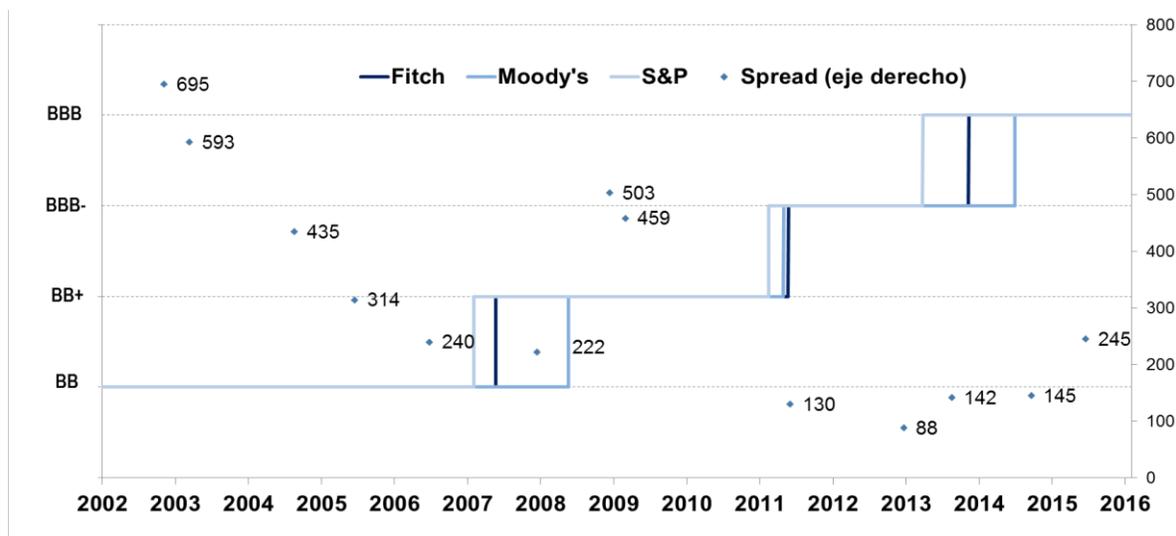
Los fundamentales macroeconómicos observados durante los últimos dos años, como los menores precios del petróleo, la depreciación nominal y el menor crecimiento económico, han tenido fuertes repercusiones sobre los ingresos y gastos de la Nación. Se espera que estos impactos se mantengan en el mediano plazo, lo que en términos prácticos resulta en unos menores ingresos y mayores gastos, y por ende en una presión hacia mayores déficits totales. El Gobierno supone que la caída de los precios del petróleo será un fenómeno permanente. No se espera que se vuelvan a observar niveles de precio superiores a los USD70 por barril en el mediano plazo. De igual forma, para el escenario de mediano plazo se supone que la Reserva Federal de Estados Unidos continuará con el proceso de normalización de su política monetaria.

Sin embargo, la realidad económica y legal establece una senda clara y responsable sobre la cual el balance fiscal total deberá situarse en los próximos años. Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública. El Gobierno debe llevar a cabo su política económica en un contexto de responsabilidad fiscal y sostenibilidad. Para esto, se reconoce una senda de déficit limitada por la Regla Fiscal.

Por otra parte, la realidad económica debe consultar el objetivo de financiamiento a tasas de interés competitivas que depende de variables como el déficit de cuenta corriente y los niveles relativos de spread en las tasas de interés ofrecidas por el mercado.

La responsabilidad fiscal y la institucionalidad mencionada han llevado a que las calificadoras de riesgo reconozcan un mayor grado de inversión para Colombia de manera consistente. Esto a su vez ha llevado a que el spread de la deuda externa se haya reducido en los últimos años, permitiendo unas menores tasas de interés y por ende reduciendo el gasto en servicio de deuda (Gráfico 2).

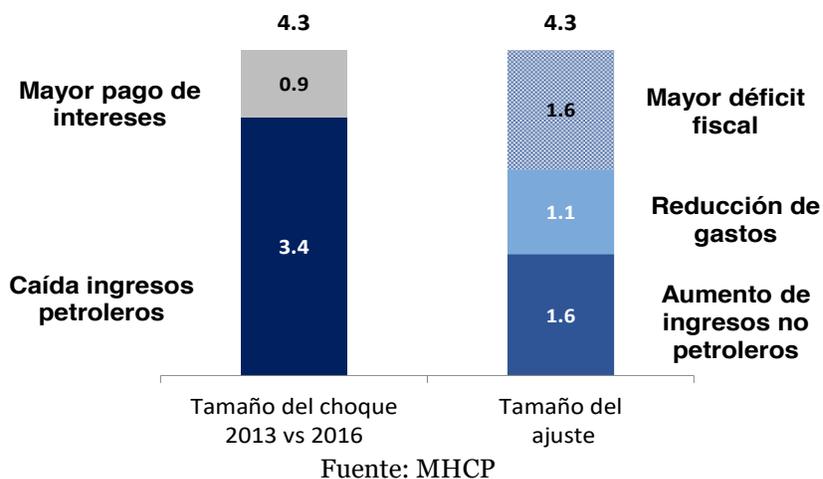
Gráfica 2 Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años



Fuente: Calificadoras de riesgo y MHCP

Dadas las condiciones macroeconómicas observadas y las restricciones de déficit definidas por la Regla Fiscal, el Gobierno debió realizar los ajustes correspondientes en el corto plazo y plantear una estrategia a mediano plazo que permita cumplir con las restricciones legales planteadas. Para ello, el Gobierno Nacional desarrolló la política denominada Austeridad Inteligente, cuyo fin es soportar el choque petrolero minimizando su efecto sobre el crecimiento económico y el empleo, tratando de garantizar al máximo posible el gasto social e inversión de programas prioritarios, al mismo tiempo que se mantienen unas finanzas públicas sostenibles. Dicha estrategia distribuye la carga del ajuste fiscal entre gasto, ingreso y deuda, procurando no sobrecargar ninguno de los frentes. Asimismo, busca permitir el paso ordenado de la economía de Colombia hacia una Nueva Economía cuyo motor principal sean los sectores transables no minero-energéticos, como la industria, el agro, y el turismo, entre otras actividades.

Para los años 2013 a 2016, el choque de los menores precios de petróleo derivó en una presión fiscal de 4,3% del PIB sobre el balance del Gobierno Nacional Central. Por un lado, los ingresos petroleros, que se constituyen con el recaudo de los impuestos de Renta y CREE del sector petrolero y los dividendos pagados por Ecopetrol, cayeron 3,4 pp. Por otro lado, el mayor gasto en intereses, de 0,9 pp responde al encarecimiento de la deuda por la mayor depreciación nominal. Dado el nivel de déficit permitido por la Regla Fiscal para el año 2016, el ajuste se logró mediante un mayor déficit de 1,6% del PIB, una reducción en los gastos de 1,1% del PIB y un aumento en los ingresos no petroleros de 1,6% del PIB en 2016 respecto a 2013. (Gráfico 3).

Gráfica 3 Choque Fiscal y su ajuste 2013-2016

Haber tenido la posibilidad de gestionar de la forma descrita el choque fiscal de más de 4 puntos del PIB, en tres años, utilizando las tres herramientas de política fiscal disponibles, le permitió al Gobierno continuar generando suficiente espacio para que la desaceleración de la economía se produjera de forma ordenada, en un contexto de sostenibilidad fiscal y sin sacrificar los importantes programas de gasto social e inversión.

Para el mediano plazo se busca seguir con esta estrategia, que divide la reacción del Gobierno entre las herramientas de política fiscal disponibles. Sin embargo, de 2017 en adelante la Regla Fiscal obliga al Gobierno a reducir el déficit total hasta coincidir con el estructural en 2022 (1,0% del PIB). Esto resulta de la reducción absoluta del ciclo permitido, lo que significa la completa incorporación de la nueva realidad macroeconómica en el balance del Gobierno. Para lograr esto, el Gobierno debe consolidar de manera estructural las cuentas fiscales de la Nación y plantear entonces la reducción del gasto a mediano plazo y el incremento paulatino de los ingresos totales. En este proceso, el fortalecimiento de los ingresos va a permitir que a medida que se logre el ajuste de déficit total, algunos componentes del gasto se reduzcan mientras que la participación de la inversión crece.

1.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Las tareas y logros de la DGPM durante la vigencia 2015 – 2016 deben leerse dentro de un contexto en el cual la economía colombiana continúa en un proceso de ajuste a la caída de los precios del petróleo en el frente externo, fiscal, monetario y real. Este proceso se está dando en un momento en el que la economía mundial se encuentra en un lento proceso de recuperación: Estados Unidos crece por debajo de lo esperado, Europa y Japón continúan enfrentando serios retos en materia de crecimiento, y China busca frenar su desaceleración mediante el tránsito de una economía enfocada en la demanda externa y la industria, hacia un modelo enfocado en el consumo interno y los servicios.

Aun cuando las condiciones externas han sido retadoras, la economía colombiana logró crecer al segundo ritmo más acelerado de América Latina: 3,1% de crecimiento real con respecto al nivel del 2014. En 2016 se espera un ritmo de crecimiento similar. Para esto, el Gobierno Nacional ha venido implementando medidas de choque como el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo 2.0 (PIPE 2.0) que han permitido que la economía mantenga su dinamismo estimulando la industria, la construcción y la educación.

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

En esta sección se explica el contexto macroeconómico internacional. Luego se exponen los resultados y logros en términos de crecimiento económico observados en 2015, y se muestran las proyecciones para el año 2016, así como el ajuste que se espera en el frente monetario, específicamente sobre los resultados de inflación y sus expectativas para la vigencia en curso. Finalmente, se presenta el resultado para el balance fiscal para el 2015 y el balance esperado para 2016, construido sobre el nuevo escenario macroeconómico.

1.2.1 Contexto macroeconómico internacional

Durante el 2015, el contexto macroeconómico internacional estuvo determinado por tres eventos: la desaceleración de la economía china, la caída en los precios de los *commodities*, particularmente el petróleo, y la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos. Estos tres acontecimientos se traducen en choques distintos para cada país y, en el agregado, llevaron a que el crecimiento de la economía mundial mostrara una desaceleración, pasando de 3,4% en 2014 a 3,1% en 2015, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

En particular, la menor dinámica en el producto mundial se explica por una importante desaceleración de las economías emergentes, que no alcanza a ser contrarrestada por la lenta recuperación de las economías desarrolladas. Con referencia a las primeras, es claro que la desaceleración de China representa una gran parte de esta tendencia, pero adicionalmente esta repercute en una menor demanda por materias primas, impactando negativamente los precios de los *commodities*. Estos efectos sobre precios y cantidades perjudican a los socios comerciales del país asiático, lo que llevó a la desaceleración en otras regiones emergentes, como América Latina.

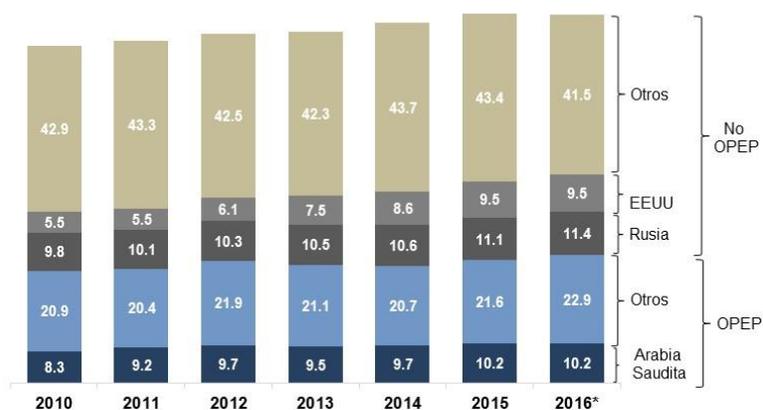
Con referencia a la dinámica de los países desarrollados, la economía de los EEUU mostró importantes signos de recuperación durante el 2015, lo que dio lugar a un aumento en la tasa de intervención de la Reserva Federal en el mes de diciembre. Por su parte, la Zona Euro comienza a mostrar un mejor dinamismo de su consumo interno favorecido por menores precios del petróleo, así como por una política monetaria más laxa por parte del Banco Central Europeo.

Para el caso de América Latina, el 2015 fue un año difícil marcado por las dinámicas adversas del contexto internacional. Esto llevó a que la región mostrara una contracción, la cual se espera sea más profunda durante el 2016.

En efecto, la desaceleración económica se ha visto reflejada en la dinámica del sector petrolero a nivel mundial. Desde mediados de 2014 el mercado de crudo ha registrado una de las más fuertes caídas de los precios de este *commodity*. Entre junio de 2014 y diciembre de 2015, los precios disminuyeron en 66,8%, cerrando en un nivel de 37,28 USD/BBL para el Brent y 37,04 USD/BBL para el WTI. Durante 2015, la canasta colombiana se vendió a un precio promedio de 43,44 USD/BBL, lo que representó un diferencial de 10,16 USD/BBL con respecto a la referencia Brent.

El escenario de precios bajos ha estado explicado, principalmente, por una sobreoferta mundial de crudo tras el aumento en la producción de petróleo de esquisto por parte de los Estados Unidos, la resistencia de la OPEP para recortar su producción (ver Gráfico 4), y el menor dinamismo económico en países como China y la Zona Euro, que en conjunto representan alrededor del 26% de la demanda de esta materia prima. Este comportamiento de los precios ha tenido repercusiones negativas sobre la estabilidad macroeconómica de los países exportadores de petróleo y ha deteriorado sus balances fiscales.

Gráfica 4 Oferta mundial de crudo - Principales países productores



*Datos a marzo.

Fuente: Bloomberg cálculos MHCP.

Por su parte, el comportamiento del crudo durante el primer trimestre de 2016 estuvo marcado por una alta volatilidad, que llevó los precios a niveles que no se observaban hace 12 años. En enero el crudo de referencia Brent registró la cotización más baja del año al situarse en 27,9 USD/BBL. La principal presión a la baja durante este periodo provino de la incertidumbre generada por el levantamiento de las sanciones económicas a Irán, lo cual significó la expectativa de mayor producción de crudo disponible en el mercado.

Para 2016 se espera que el precio del crudo Brent se ubique en un promedio de 42 USD/BBL, como resultado de una disminución moderada de la producción de esquisto en

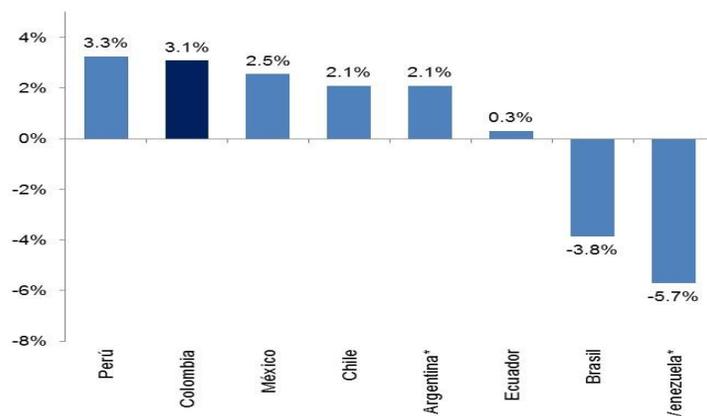
los Estados Unidos y a que se espera que se mantengan los niveles de producción de la OPEP alrededor de 32 millones de barriles por día (MBPD).

1.2.2 Desempeño de la economía en 2014 y perspectivas para 2015

1.2.2.1 Producto Interno Bruto

En 2015 la economía colombiana registró un crecimiento de 3,1%. A pesar de la difícil coyuntura mundial, el desempeño evidenciado en 2015 es notable cuando se realiza la comparación internacional. En efecto, la economía colombiana registró el segundo mayor crecimiento entre las ocho economías más grandes de la región, siendo únicamente superada por Perú (3,3%). Sin embargo, las difíciles condiciones internacionales redundaron en una desaceleración de la actividad productiva: el crecimiento 2015 se situó por debajo de 4% por primera vez desde 2009 (en 2014 fue 4,4%).

Gráfica 5 Crecimiento del PIB en principales economías de Latinoamérica (2015)



Fuente: Institutos de estadística de cada país.

*El dato de Argentina corresponde a una estimación preliminar del INDEC (marzo 30 de 2016). El dato de Venezuela corresponde a la estimación preliminar del BCV (febrero 18 de 2016).

Los buenos resultados de 2015 se produjeron en medio de una recuperación gradual del ritmo de crecimiento en el transcurso del año. Mientras en el primer semestre el PIB se expandió a un ritmo de 2,9%, en la segunda mitad del año la economía presentó una tasa de crecimiento de 3,3%.

Tabla 1 PIB real por componentes de oferta 2015

Componentes	Crecimiento anual (%)					2015	Participación (%)	Contribución (pp)
	2014	2015-1T	2015-2T	2015-3T	2015-4T			
Agropecuario	3.1	2.2	2.4	3.0	5.8	3.3	6.2%	0.2
Minería	-1.1	0.4	4.2	-0.5	-1.5	0.6	7.2%	0.0
Industria	0.7	-2.0	-0.1	3.2	3.9	1.2	11.2%	0.1
Refinación	-8.3	-13.9	-1.9	2.3	7.9	-1.8	1.3%	0.0
Resto industria	2.0	-0.2	0.2	3.4	3.3	1.7	9.9%	0.2
Electricidad, gas y agua	3.4	2.5	1.6	3.8	3.8	2.9	3.5%	0.1
Construcción	10.5	3.1	8.1	0.2	4.6	3.9	7.2%	0.3
Edificaciones	8.1	1.4	9.0	-7.9	7.1	2.1	3.2%	0.1
Obras civiles	13.4	4.7	6.5	7.1	3.2	5.4	4.1%	0.2
Comercio	5.1	4.6	3.5	4.7	3.8	4.1	12.0%	0.5
Transporte	4.7	2.6	0.4	2.2	0.7	1.4	7.3%	0.1
Servicios financieros	5.7	4.8	3.8	4.2	4.3	4.3	19.9%	0.9
Servicios sociales	5.2	2.4	2.5	3.4	3.5	2.9	15.4%	0.5
Impuestos	5.6	4.1	4.0	4.6	3.4	4.0	9.8%	0.4
PIB TOTAL	4.4	2.7	3.1	3.2	3.3	3.1	100%	3.1

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Lo anterior estuvo explicado principalmente por una aceleración en el crecimiento de la industria y, en menor medida, de la agricultura y los servicios sociales, durante el periodo julio-diciembre de 2015. En el caso de la industria, vale resaltar que el desempeño del cuarto trimestre marcó un punto de inflexión: por primera vez en 8 años el sector presentó un crecimiento superior al de toda la economía (3,9% industria vs 3,3% PIB).

Para el 2016 se espera un comportamiento del PIB agregado similar al de 2015, pero con diferencias en la composición sectorial del crecimiento. Particularmente, las estimaciones indican que el PIB se expandirá 3,0% en 2016, El principal motor de crecimiento será la industria, con una variación de 8,0%, y en menor medida la construcción, tanto de obras civiles como de edificaciones, gracias a los programas de vivienda (Tabla 2). Por el lado de la demanda, se espera una recomposición en el crecimiento económico que favorecerá la demanda externa, en detrimento de la demanda interna. La disminución de las compras externas será mayor a la caída que se prevé en las exportaciones, con lo cual la contribución de la demanda externa al crecimiento económico será positiva por primera vez desde 2009, año en el cual las importaciones se contrajeron en mayor proporción que las exportaciones (-9,1% y -2,8%, respectivamente). La depreciación real favorecerá la corrección del desbalance externo, completando así las condiciones para un crecimiento agregado de 3,0%, consistente con la nueva realidad del ingreso nacional.

Tabla 2 Proyección del PIB 2016 por componentes de oferta

Componentes	Variación anual	Participación (%)	Contribución (pp)
Agropecuario	1.1	6.2	0.1
Minería	-5.6	7.1	-0.4
Industria	8.0	11.0	0.9
Refinería	39.0	1.3	0.5
Resto industria	4.0	9.7	0.4
Electricidad, gas y agua	3.3	3.5	0.1
Construcción	3.8	7.3	0.3
Edificaciones	2.1	2.3	0.0
Residenciales	9.0	1.4	0.1
No Residenciales	-2.5	1.8	0.0
Obras civiles	4.5	4.1	0.2
Comercio	2.6	12.2	0.3
Transporte	2.6	7.2	0.2
Servicios financieros	4.0	20.1	0.8
Servicios sociales	2.2	15.4	0.3
Impuestos	3.5	9.8	0.3
PIB TOTAL	3.0	100	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.2.2.2 Sector Monetario

En 2015, la inflación aumentó con respecto al año anterior, al pasar de 3,66% en diciembre 2014 a 6,77% en diciembre de 2015. De esta manera, terminó ese año por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2,0% y 4,0%).

Diferentes circunstancias explican el aumento de la inflación en 2015. Para comenzar, la magnitud de la depreciación del peso colombiano frente al dólar (cercana a 34,0%) generó presiones inflacionarias sobre el grupo de bienes y servicios transables e importados, las cuales tomaron mayor fuerza en el último trimestre del año. Como resultado, la inflación anual de bienes transables se ubicó en 7,09% en el mes de diciembre, mientras que hace un año registraba 2,03%, lo que impulsó al alza el índice de precios al consumidor.

Otro de los renglones que mayor presión generó sobre el incremento del nivel general de precios fue el de alimentos. Desde principios de 2015 este componente venía en aumento, gracias al paro de transportadores en el mes de febrero, así como a la disminución del área sembrada de bienes agrícolas asociada con las expectativas de los productores en torno a la materialización del Fenómeno El Niño para el primer trimestre del año. Cabe señalar que en el segundo trimestre del año este renglón se desaceleró, pasando de 7,4% en marzo a

6,2% en junio, tras el debilitamiento de la ocurrencia de este fenómeno. Sin embargo, la tendencia se revirtió en el segundo semestre del año a causa de la intensificación del Fenómeno de El Niño, lo que se tradujo en un ascenso del nivel de precios de este grupo de bienes, especialmente en los perecederos, que son los más afectados por las condiciones meteorológicas adversas. De hecho, la inflación de alimentos alcanzó a registrar un nivel de 10,85% al cierre de 2015, superior en 6,16 pp a lo observado en el mismo período en el año anterior y siendo el rubro que más contribuyó al incremento de la inflación en 2015.

En lo corrido de 2016 se ha observado que la inflación continúa siendo afectada tanto por la transmisión de la depreciación a los precios de los productos importados como por el efecto del fenómeno El Niño en los productos perecederos. De hecho, la inflación anual de los productos alimenticios y transables se ha acelerado en 1,5 y 0,29 pp, respectivamente, en el primer trimestre del año. Adicionalmente, se ha visto que este fenómeno continuó teniendo incidencia en los precios de la energía, como consecuencia de la mayor demanda de este servicio público, generando así un incremento en el nivel de precios de los bienes regulados (que representan más del 15% del total de la canasta del consumidor). De igual manera, se ha visto que se han activado mecanismos de indexación subyacentes en los contratos de precios y salarios, tales como arrendamientos y servicios de educación y de salud.

No obstante, es de notar que estos efectos se clasifican como choques de oferta y se consideran de carácter temporal. En lo atinente al choque de la depreciación, se espera que el impacto sobre la inflación se diluya durante el 2016, en la medida en que la tasa de cambio se mantenga en un nivel estable. Específicamente, la depreciación del tipo de cambio colombiano ha empezado a ceder, pasando de niveles cercanos a 60% en agosto de 2015 a niveles de 20% en los últimos meses.

De otro lado, en lo que respecta al Fenómeno El Niño, se espera que las condiciones climáticas retornen a la normalidad hacia finales del segundo trimestre de 2016, reafirmando el carácter transitorio de la presión inflacionaria. Prueba de ello es que, históricamente, existe evidencia de que, luego de aumentos súbitos en los precios de alimentos (y en particular del grupo de perecederos) derivados por condiciones climáticas adversas, se presentan caídas de igual magnitud que permiten que estos precios converjan nuevamente a sus niveles habituales.

A estas expectativas se debe adicionar que en los últimos cuatro meses de 2015 y en lo corrido del 2016 el Banco de la República ha venido incrementando su tasa de interés de política monetaria, con lo que se espera una inflación de 6,5% al finalizar el año 2016.

1.2.3 Balance fiscal 2014-2015

Durante la vigencia 2015, el Sector Público Consolidado (SPC) presentó un déficit fiscal de \$27.183 mil millones – mm (3,4% del PIB), lo que representa un aumento de \$13.459 mm frente al déficit registrado en 2014: \$13.724 mm (1,4% del PIB) (Tabla 3).

El resultado del SPC es producto de un Sector Público No Financiero (SPNF) de \$27.167 mm (3,4% del PIB) y un superávit de \$769 mm del Sector Público Financiero - SPF (0,1% del PIB). La discrepancia estadística fue de -\$746 mm (negativa en 0,1% del PIB).

Tabla 3 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2015 vs 2014)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
1. Sector Público No Financiero	-13.264	-27.167	-1,8	-3,4
Gobierno Nacional Central	-18.356	-24.269	-2,4	-3,0
Sector Descentralizado	5.092	-2.899	0,7	-0,4
Seguridad Social	4.002	3.581	0,5	0,4
Empresas del nivel nacional	-2.680	-1.813	-0,4	-0,2
Empresas del nivel local	606	-565	0,1	-0,1
Regionales y Locales	3.164	-4.102	0,4	-0,5
Del cual SGR	3.145	-670	0,4	-0,1
Del cual FAE	1.710	345	0,2	0,0
2. Balance cuasifiscal del Banrep	-1.129	-395	-0,1	0,0
3. Balance de Fogafín	625	1.164	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	83	-746	0,0	-0,1
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO *	-13.724	-27.183	-1,8	-3,4

* El cálculo del balance del SPC incluye los Costos de Reestructuración Financiera (CRF). Para el 2014 y 2015 fue \$39 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de 3,0% del PIB. En detalle, los ingresos crecieron 2,7%, equivalente a una reducción en términos del PIB de 0,6 puntos porcentuales (pp), mientras que el gasto registró un crecimiento nominal de 6,5%, que como porcentaje del PIB representa un incremento de 0,1 pp. Con este resultado, el Gobierno dio cumplimiento a la meta establecida en el MFMP 2015 (3,0% del PIB). Asimismo, el resultado fiscal obtenido por el GNC permitió el cumplimiento de la meta de regla fiscal establecida mediante la Ley 1473 de 2011 y que para la vigencia 2015 exigía un balance estructural no mayor a 2,3% del PIB.

Por su parte, el sector descentralizado registró un deterioro en su balance al pasar de un superávit de 0,7% del PIB en la vigencia 2014 a un déficit de 0,4% del PIB en 2015. Este cambio se debió principalmente al aumento de los gastos del sector de regionales y locales, así como de las empresas del nivel nacional, resultados que se vieron parcialmente compensados en el balance por el superávit del sector de seguridad social.

El balance del sector de Regionales y Locales fue inferior en \$7.266 mm (0,9% del PIB) en comparación con el registrado en 2014, lo cual se explica principalmente por un menor balance de las Administraciones Centrales (Gobernaciones y alcaldías). Este hecho es consistente con una aceleración de los gastos, propia del último año de gobierno de alcaldes y gobernadores. Esta situación no ocasionó un incremento en el financiamiento del sector, porque fue asumido con una desacumulación de activos en cuentas corrientes, certificados de depósito a término, depósitos de ahorro y bonos.

Las empresas del nivel nacional presentaron un déficit de 0,2% del PIB debido al deterioro del balance del sector eléctrico y de las empresas que componen el resto nacional. Por una parte, el sector eléctrico presentó un déficit de \$360 mm (0,04% del PIB) explicado por el incremento de los gastos de operación comercial, como consecuencia del aumento de los costos asociados al Fenómeno de El Niño, especialmente en la electrificadora Gecelca y en las electrificadoras regionales.

Por otra parte, el balance agregado del resto de empresas del nivel nacional fue deficitario en 0,1% del PIB, debido al deterioro del balance de los establecimientos públicos en \$1.637 mm (0,2% del PIB). Lo anterior fue consecuencia de un mayor déficit del ICBF y la ANI (\$451 mm y \$355 mm respectivamente) y al aumento de las cuentas por pagar que ocasionó un incremento de la deuda flotante de \$811 mm (0,1 % del PIB). Adicionalmente, el Sector Público No Modelado (SPNM), compuesto por las entidades que no están incluidas en la muestra a las cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace seguimiento para efectos de medición del balance fiscal “por encima de la línea”, pasó de un superávit fiscal por \$535 mm durante la vigencia 2014 a un déficit de \$350 mm en 2015. La entidad que más aportó al déficit del SPNM fue ISA con un déficit de \$438 mm.

El sector de Seguridad Social presentó un superávit de 0,4% del PIB, inferior en 0,1 puntos porcentuales del PIB al resultado registrado durante la vigencia 2014. El cambio en el resultado se debió principalmente a un menor superávit en el área de pensiones y cesantías, del orden de 0,3% del PIB, explicado por menores rendimientos financieros, equivalentes a 0,1% del PIB y a una caída del rubro de otros ingresos compuesto por 0,2% del PIB. Por otra parte, el área de salud redujo su déficit en \$1.493 mm como consecuencia de menores gastos de recobros no incluidos en el POS.

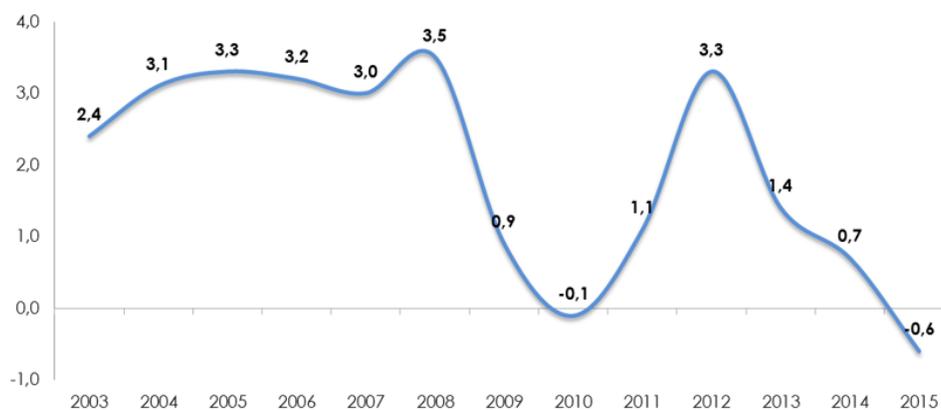
Las empresas del nivel local registraron un déficit de \$565 mm, menor en \$1.171 mm al observado en 2014. El resultado obedece principalmente al déficit acumulado de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), el Metro de Medellín y las Empresas Públicas de Medellín (EPM) por valor de \$1.166 mm, del cual corresponde el 68% a la ETB. Sin embargo, las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) presentaron superávits de \$272 mm y \$623 mm respectivamente.

Finalmente, el SPF reportó un balance superavitario de \$769 mm (0,1% de PIB) en 2015, que contrarrestó el déficit de \$504 mm del año previo. El Banco de la República, registró para 2015 un balance deficitario de \$395 mm, causado por las remuneraciones a los depósitos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional DGCPTN colocados en el Banco de la República (equivalentes a \$149 mm) y por el costo de emisión y distribución de especies monetarias. Sin embargo, vale resaltar que el déficit fue inferior al observado en 2014 de \$1.129 mm debido al cambio en la metodología, de caja a causación, utilizado para cálculo fiscal de la entidad. Finalmente, Fogafin registró un superávit de \$1.164 mm, producto de Ingresos totales por \$1.243 mm (0,2% del PIB), y gastos por \$79 mm (0,0 del PIB).

1.2.3.1 Balance Primario

Durante la vigencia 2015, el SPNF registró un déficit primario, correspondiente al balance sin incluir el pago de intereses, equivalente a 0,6% del PIB, inferior en 1,3 puntos porcentuales (pp) al superávit observado en 2014 (0,7% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, la disminución del balance primario registrada en 2015 está asociada a los déficits registrados tanto en el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR) como en las empresas del nivel nacional (Gráfico 6).

Gráfica 6 Balance Primario del SPNF (% del PIB)

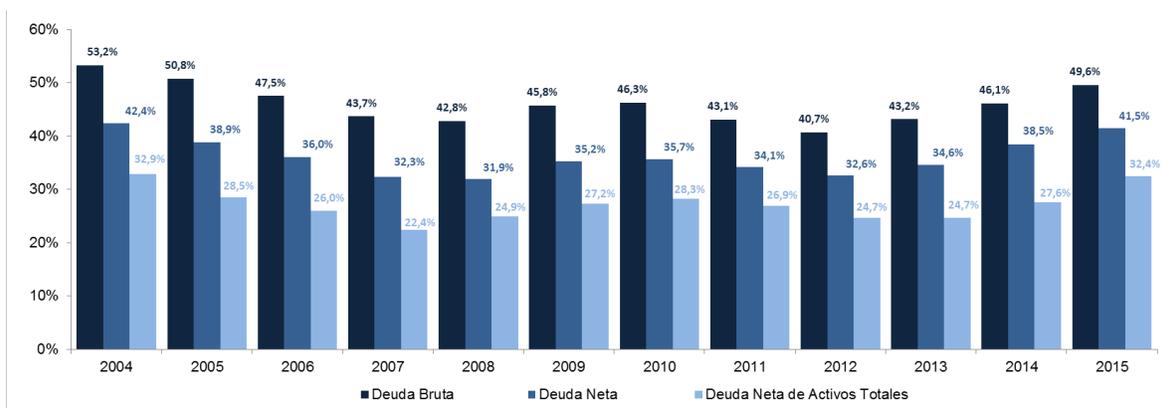


Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.4 Deuda Pública

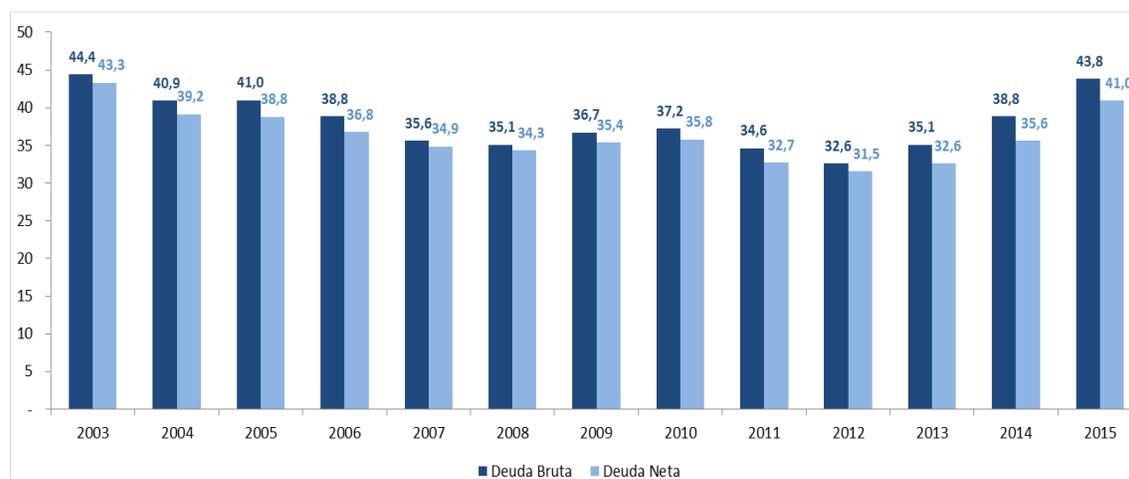
La deuda bruta del SPNF pasó de 46,1% a 49,6% del PIB entre 2014 y 2015, mientras que la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 27,6% a 32,4% del PIB (Gráfico 7).

Por componente, la deuda interna neta de activos financieros se incrementó en 1,7 pp al pasar de 15,1% a 16,8% del PIB y la deuda externa neta lo hizo en 3,2 pp al pasar de 12,4% a 15,6% del PIB. El crecimiento en la deuda interna neta se explica principalmente por la desacumulación de activos financieros de las entidades territoriales y por la disminución de los saldos de los depósitos del GNC. Por su parte, el crecimiento en la deuda externa neta es resultado de una devaluación de 31,6% del peso frente al dólar al cierre de 2015. Si al cierre de 2015 se hubiese mantenido la misma tasa de cambio que al cierre de 2014, la deuda externa neta se habría reducido en 0,6 pp.

Gráfica 7 Deuda del SPNF (% PIB)²

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

Como se observa en el Gráfico 8, la deuda bruta del GNC pasó de 38,8% del PIB en 2014 a 43,8% del PIB en 2015 y al descontar los activos en poder de la Nación la deuda neta se ubicó en 41,0% del PIB.

Gráfica 8 Deuda del GNC (% del PIB)

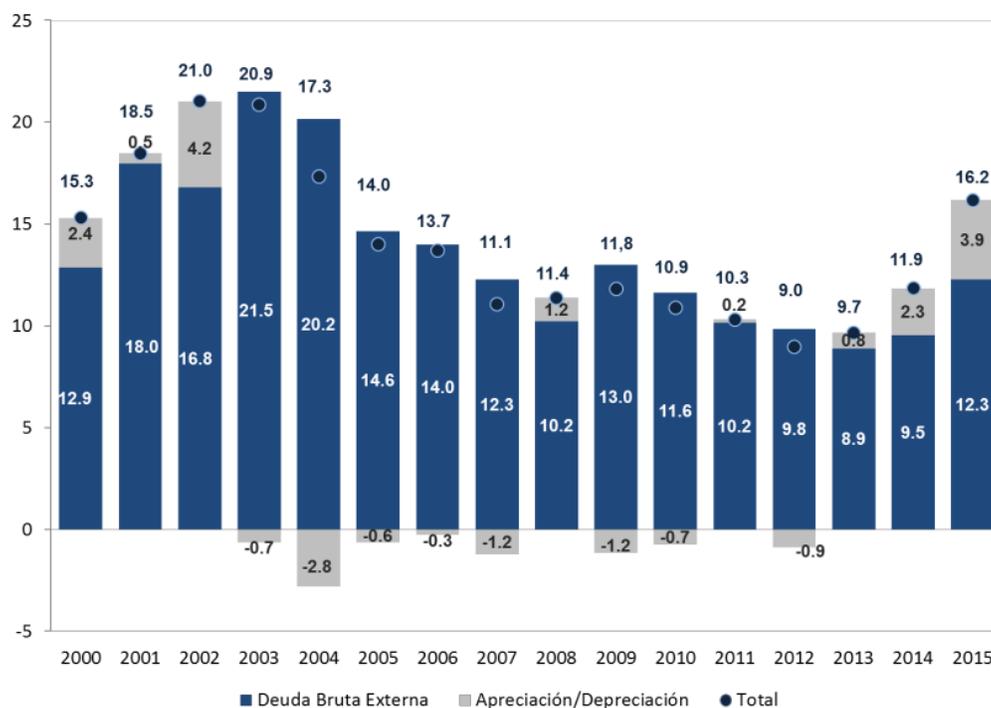
Nota: Los valores reportados incluyen CUN pero no incluyen cuentas por pagar con el fin de guardar consistencia con las proyecciones de deuda. Para consultar el saldo de la deuda incluyendo las cuentas por pagar, ingresar a: www.minhacienda.gov.co - Política fiscal- Estadísticas Gobierno Nacional Central

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

² La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del SPNF más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta es el resultado de descontar la deuda entre el mismo SPNF (deuda intrapública). La deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

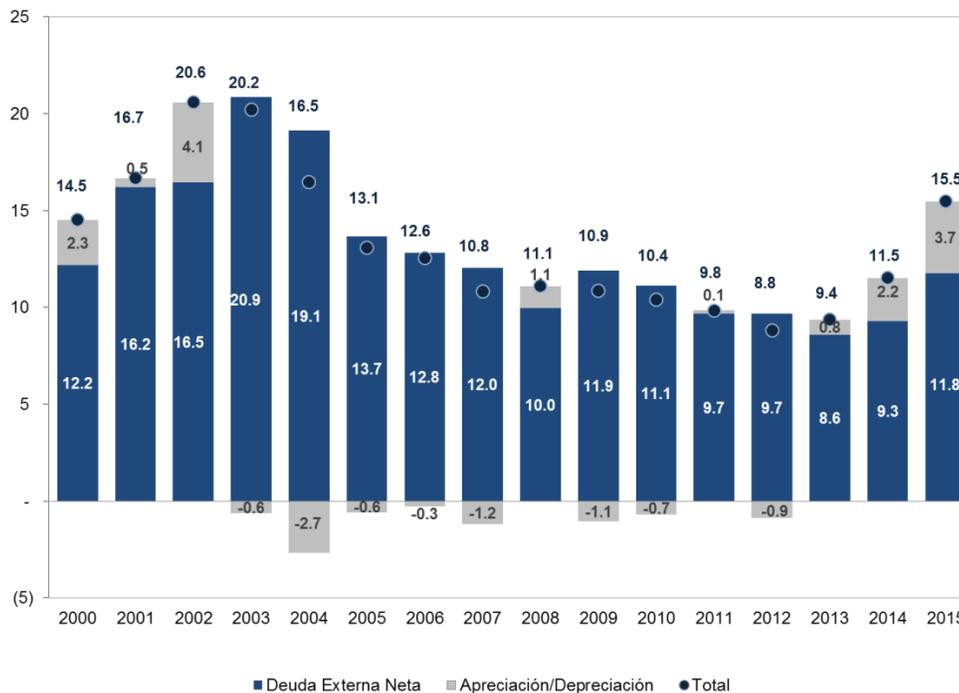
La deuda bruta del GNC como porcentaje del PIB aumentó en 5 pp entre el cierre de 2014 y el de 2015. El incremento en el saldo de la deuda bruta se explica en un 55% por la depreciación del peso frente al dólar. Por rubros, la deuda interna aumentó en 0,7 pp al pasar de 27,0% al cierre de 2014 a 27,7% del PIB al cierre de 2015. El mayor saldo de la deuda interna bruta se explica en un 19% por el aumento de la inflación. Por su parte, la deuda externa bruta aumentó 4,3 pp entre el cierre de 2014 y el cierre de 2015 al pasar de 11,9% a 16,2% del PIB como se muestra en el (Gráfico 9). El aumento en el saldo de la deuda externa bruta se explica en un 78% por el alza en la tasa de cambio.

Gráfica 9 Deuda Externa Bruta del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La deuda neta del GNC como porcentaje del PIB aumentó en 5,4 pp entre el cierre de 2014 y el de 2015, el aumento en el saldo de la deuda neta se explica en un 51% por la depreciación del peso frente al dólar. Por composición, la deuda interna neta aumentó en 1,4 pp al pasar de 24,1% al cierre de 2014 a 25,5% del PIB al cierre de 2015. El aumento en el saldo de la deuda interna se explica en un 15% por el aumento de la inflación. Por su parte, la deuda externa neta aumentó 4 pp entre el cierre de 2014 y el cierre de 2015 al pasar de 11,5% a 15,5% del PIB como se muestra en el (Gráfico 10). El aumento en el saldo de la deuda externa neta se explica en un 81% por la devaluación del peso frente al dólar.

Gráfica 10 Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Vale anotar que la estrategia de colocación de la nación busca reducir el riesgo de tasa de cambio asociado al endeudamiento externo y favorece la profundización de mercado local de capitales. Es así como la composición por fuente de financiamiento para el 2016 contempla el 68,8% por fuentes internas y el 31,2% por fuentes externas³.

1.2.5 Perspectivas Fiscales 2016

Para la vigencia 2016, se proyecta en el SPC un déficit de \$19.938 mm, equivalente a 2,3% del PIB (Tabla 4). Igualmente se estima un déficit fiscal del SPNF de 2,6% del PIB, consistente con un superávit primario de 0,9% del PIB y un nivel de deuda neta de activos financieros de 31,9%. Por otra parte, se proyecta un mejoramiento de \$1.283 mm en el balance del SPF (0,1% del PIB), compuesto por el Banco de la República y Fogafin.

³ El detalle de las fuentes de financiamiento proyectadas para el año 2016 se encuentra en el capítulo 2 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016.

Tabla 4 Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2016 vs 2015)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015	2016*	2015	2016*
1. Sector Público No Financiero	-27.167	-21.989	-3,4	-2,6
Gobierno Nacional Central	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9
Sector Descentralizado	-2.899	11.330	-0,4	1,3
Seguridad Social	3.581	4.936	0,4	0,6
Empresas del Nivel Nacional	-1.813	4.201	-0,2	0,5
Empresas del Nivel Local	-565	-413	-0,1	0,0
Regionales y Locales	-4.102	2.606	-0,5	0,3
Del cual SGR	-670	212	-0,1	0,0
Del cual FAE	345	311	0,0	0,0
2. Balance del Banrep	-395	808	0,0	0,1
3. Balance de Fogafín	1.164	1.244	0,1	0,1
4. Discrepancia Estadística	-746	0	-0,1	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO**	-27.183	-19.938	-3,4	-2,3

* El cálculo del balance del SPC incluye los Costos de Reestructuración Financiera (CRF). Para el 2014 y 2015 fue de \$57 mm y \$39 mm, respectivamente

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este menor déficit para el año 2016 se ve reflejado en menores niveles de deuda del SPNF. Es así que para el año 2016 se espera un saldo de la deuda neta del SPNF equivalente a 31,9% del PIB, presentándose una disminución de 5 pp del PIB con respecto al año 2015. De esta manera se continúa con el compromiso del Gobierno por mantener una senda sostenible de las finanzas públicas, esto a pesar de los niveles de depreciación del peso frente al dólar observados en los últimos dos años los cuales han impactado el saldo de la deuda bruta del GNC. Se estima que el aumento de este indicador entre el cierre de 2013 y el de 2014 es explicado en un 39% por la depreciación del peso frente al dólar, y entre el cierre de 2014 y el de 2015 se explica en un 55% por este mismo efecto.

1.2.5.1 Sector Público No Financiero (SPNF)

Para 2016 se proyecta un déficit de 2,6% del PIB para el SPNF. Este cambio, en relación con el balance observado en 2015 (-3,4% del PIB), se explica principalmente por: i.) una ampliación temporal del déficit del GNC (equivalente a 0,9 pp), dado el mayor ciclo económico y petrolero que permite la Regla Fiscal; ii.) una mejora en el balance del sector de Regionales y Locales de 0,8 pp del PIB respecto a 2015, como resultado del inicio del nuevo ciclo de gobierno (2016-2019) caracterizado por ser un periodo de planeación y desaceleración del gasto, iii) un mejor resultado de las empresas del nivel nacional del orden de 0,7 pp del PIB, debido a la incorporación de la cuenta Especial del FONDES y iv) un mayor superávit del sector de Seguridad Social de 0,2 pp, debido al incremento de los ingresos de inversión en el área de salud y la incorporación de la Cuenta Especial del FONPET en el área de pensiones.

Tabla 5 Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	(\$ MM)		(% PIB)	
	2015	2016*	2015	2016*
Seguridad Social	3.581	4.936	0,4	0,6
Empresas del Nivel Nacional	-1.813	4.201	-0,2	0,5
FAEP	-297	-359	0,0	0,0
Eléctrico	-391	-205	0,0	0,0
Resto Nacional	-1.125	4.765	0,6	0,6
Empresas del Nivel Local	-565	-413	-0,1	0,0
EPM	-195	-367	0,0	0,0
EMCALI	272	43	0,0	0,0
Resto Local	-642	-89	0,0	0,0
Regionales y Locales	-4.102	2.606	-0,5	0,3
Del cual SGR	-670	212	-0,1	0,0
Del cual FAE	345	311	0,0	0,0
Sector Descentralizado	-2.899	11.330	-0,4	1,3
Gobierno Nacional Central	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	-27.167	-21.989	-3,4	-2,6
Balance Primario	-4.514	7.330	-0,6	0,9

* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.5.2 Gobierno Nacional Central

Tal y como se mencionó en el aparte del contexto macroeconómico, desde finales de 2014 las condiciones adversas en el frente externo impactaron la economía nacional en 2015 y lo seguirán haciendo en 2016. Como ya se ha mencionado, la economía colombiana ocupó el segundo lugar en crecimiento económico de América Latina en 2015 al reportar un crecimiento real de 3,1 % con respecto al nivel del 2014; y se espera un crecimiento real de 3,0% para el 2016. Sin embargo, dada la profundización de los choques recibidos por la economía, estos resultados son inferiores a los esperados hace un año cuando se proyectaba un crecimiento real de 3,6% y 3,8% para los años 2015 y 2016, respectivamente.

Entre los choques externos que mayor impacto han tenido sobre la economía colombiana se encuentra la disminución de los precios internacionales del petróleo, que ha producido cambios en variables importantes para el balance fiscal del Gobierno Nacional. Como se observa en el Gráfico 11, el precio promedio para la referencia Brent durante 2014 fue de 99,5 USD por barril, mientras que el promedio para el 2015 fue de 53,6 USD por barril; 6,4 USD más bajo que el proyectado hace un año en la edición anterior de este documento. Estos menores precios tienen efecto sobre los ingresos de la Nación de la siguiente vigencia debido a que la base gravable de los impuestos de renta y del impuesto CREE se estima sobre las utilidades de las compañías de la vigencia anterior al pago del impuesto. Asimismo, el pago de dividendos de Ecopetrol se basa en las utilidades disponibles de la operación de la vigencia anterior, por lo que la caída en los precios del petróleo de mediados de 2014 a hoy ha resultado en menores ingresos para la Nación en la vigencia

2015 y 2016, respectivamente.

Específicamente para el año 2016 se esperan ingresos petroleros negativos de -0,2% del PIB debido a que las retenciones y anticipos de impuestos, realizados en la vigencia anterior, superaron el saldo a pagar de este año, produciendo un saldo a favor del sector petrolero cercano a 0,3% del PIB. Asimismo, Ecopetrol decidió no repartir dividendos en 2016 por lo que, incluso teniendo en cuenta el ingreso de los dividendos que el Gobierno reservó de la vigencia anterior, se espera un ingreso petrolero neto negativo para el año corriente. Vale resaltar que en las proyecciones realizadas en el MFMP 2015, se esperaba un ingreso petrolero de 0,4% del PIB, superior en 0,6 pp a lo que se tiene previsto hoy.

Gráfica 11 Precio Spot Diario del Petróleo Brent (USD/BL)



Fuente: Bloomberg.

Adicional al impacto directo sobre las cuentas fiscales, la caída del precio del petróleo ha incidido en el balance del Gobierno a través de la mayor depreciación de la moneda. Dicha depreciación ha encarecido el endeudamiento externo y ha generado una reducción en los niveles de importaciones en 2015 y 2016, como ya se mencionó anteriormente. Esto último tiene un impacto directo sobre el recaudo tributario proveniente de la actividad externa.

Por otro lado, la depreciación del peso colombiano, junto con el Fenómeno del Niño de finales del 2015, llevaron a que la inflación para ese año se alejara de la meta del Banco de la República situándola en 6,8%. Esto ha presionado al alza los pagos de pensiones y de gasto de personal y ha generado nuevos retos para mantener la consistencia de las metas fiscales en la presente vigencia. Adicionalmente, la persistencia del Fenómeno del Niño ha llevado a que las expectativas de inflación para el 2016 se vuelvan a situar por fuera de la meta del Banco de la República, con lo que se vislumbra situaciones desafiantes en materia de gasto para las próximas vigencias.

Las condiciones que enfrenta la economía han llevado al Gobierno a la necesidad de idear una estrategia para afrontar la reducción de los ingresos fiscales. Desde 2014 se ha implementado la política denominada Austeridad Inteligente, que tiene como fin soportar el choque petrolero y darle paso a una Nueva Economía, enfocada en la industria, la agricultura y el turismo, sectores que han sido identificados como estratégicos para mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico. Esta estrategia distribuye el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles sin sobrecargar ninguno de los frentes:

ingresos, gasto público y endeudamiento, dentro del marco de la Regla Fiscal.

De esta manera, se ha logrado aumentar los ingresos tributarios no petroleros, al tiempo que se ha reducido el gasto del Gobierno sin afectar los rubros de inversión correspondientes a los programas sociales. En el año 2014 y en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del 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” el Gobierno Nacional redujo las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación en 0,8% del PIB. Asimismo, para el año 2015, mediante el Decreto 2240 de 2015, el Gobierno redujo un total de 1,1 pp del PIB del presupuesto de la vigencia y en marzo de este año, mediante el Decreto 378 de 2016, aplazó 0,7 pp del PIB del presupuesto vigente en 2016 con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y asegurar el cumplimiento de la Regla Fiscal.

Entre 2015 y 2016, se espera que los ingresos caigan 1,2%, al pasar de \$129.321 mm a \$127.761 mm, lo que en términos del PIB representa una reducción de 1,1 puntos (pasan de 16,1% al 15,0% del PIB). Esto responde a la caída de la renta petrolera, pues los ingresos por este concepto pasan de 1,1% del PIB en 2015 a -0,2% del PIB en el 2016. Asimismo, se evidencia el efecto de un mayor recaudo tributario de los sectores diferentes al petrolero y un menor ingreso de capital no petrolero dado el registro de un ingreso de una sola vez durante la vigencia 2015.

En el gasto se evidencia un crecimiento nominal de 4,9% que equivale a un aumento de \$153.590 mm a \$161.080 mm; esto representa una disminución del gasto en 2,2 pp del PIB entre 2015 y 2016. El incremento nominal está asociado a un aumento en el pago de intereses de deuda externa por devaluación y a mayores pagos de pensiones y servicios personales, los cuales se ven afectados por la diferencia entre la inflación esperada y la observada en el año 2015 que incrementó el valor de los pagos efectivos para el año 2016.

Debido a la profundización de los choques externos, el balance cíclico esperado y permitido por la Regla Fiscal se ha incrementado con respecto a lo esperado un año atrás. Por un lado, el ciclo económico se estima para el 2016 en 0,4% del PIB, superior en 0,1 pp del PIB a las proyecciones del MFMP 2015. Lo anterior responde a cuatro efectos: i) la revisión a la baja del nivel del PIB en 2014 por parte del DANE; ii) el menor crecimiento económico de 2015 respecto a lo esperado aumentó la brecha del producto al cierre de dicha vigencia, generando un efecto base para el 2016; iii) la actualización en las proyecciones de crecimiento que se presentan en este documento para 2016; y iv) la actualización del crecimiento potencial del PIB realizado por el subcomité económico del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF).

Por otro lado, el ciclo energético observado para el 2016 ascendió a 1,4% del PIB, superior en 0,2 pp del PIB al esperado en las proyecciones del MFMP 2015 estimado en 1,1% del PIB. Esto responde a que el precio promedio observado de la referencia canasta colombiana en 2015 presentó un diferencial respecto al precio de Largo Plazo estimado por el CCRF de 30,2 USD, superior en 4,6 USD al proyectado un año atrás por dicho cuerpo⁴.

⁴ El diferencial de precios de la referencia de canasta colombiana entre MFMP 2015 y la actualización del Plan Financiero 2016 es distinto al diferencial en la referencia Brent debido a los cambios en la calidad promedio del crudo colombiano esperado y observado al cierre de 2015.

Así las cosas, el déficit total proyectado para 2016 es de \$33.319 mm (3,9% del PIB) consistente con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, pues se cumple con la meta estipulada de déficit estructural de 2,1% del PIB para 2016, inferior al observado al cierre de 2015 (2,2% del PIB). El balance cíclico asciende a -\$15.083 mm (-1,8% del PIB), superior en 0,4 pp al esperado el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2015 entregado al Congreso de la República el 12 de junio de la misma vigencia. El balance total para este año resulta de la diferencia entre ingresos por \$127.761 mm (15,0% del PIB) y gastos por \$161.080 mm (19,0% del PIB) (Tabla 6).

Tabla 6 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2015	2016*	2015	2016*	2016*/2015*
Ingresos Totales	129.321	127.761	16,1	15,0	-1,2
Tributarios	116.403	120.643	14,5	14,2	3,6
No Tributarios	681	677	0,1	0,1	-0,5
Fondos Especiales	1.557	1.903	0,2	0,2	22,2
Recursos de Capital	10.680	4.537	1,3	0,5	-57,5
Gastos Totales	153.590	161.080	19,2	19,0	4,9
Intereses	20.646	27.074	2,6	3,2	31,1
Funcionamiento**	108.451	117.455	13,5	13,8	8,3
Inversión**	24.510	16.535	3,1	1,9	-32,5
Préstamo neto	-18	16	0,0	0,0	-189,2
BALANCE TOTAL	-24.269	-33.319	-3,0	-3,9	-
BALANCE ESTRUCTURAL	-18.007	-18.236	-2,2	-2,1	-
BALANCE CÍCLICO	-6.262	-15.083	-0,8	-1,8	-

* Cifras proyectadas.

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

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

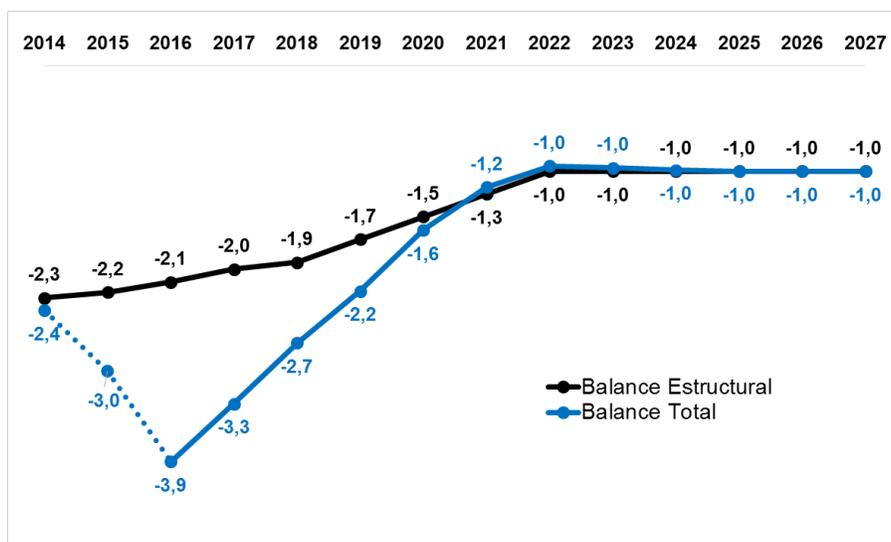
1.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Colombia se ha venido ajustando a una realidad económica caracterizada por una disminución en la dinámica de crecimiento a nivel global, lo que ha estado acompañado de menores niveles de producción y precios de petróleo a nivel internacional. Este cambio implicó un impacto negativo sobre los ingresos estimados del sector público que ha determinado un nuevo escenario en el mediano plazo en el cual se dependerá menos de los ingresos de la minería y el petróleo.

En este sentido, el escenario macroeconómico de mediano plazo se construye con elementos que responden a la realidad de las variables económicas, con lo que se proyecta un crecimiento de 3,5% en 2017 convergiendo al producto potencial (3,8%) en el largo plazo. Estas metas de crecimiento deben ser alcanzadas bajo un esquema en el que la política pública esté dirigida a fortalecer la economía ante choques externos por medio de una oferta exportadora diversificada, que centra sus esfuerzos en la agricultura, la industria y el turismo.

En el mediano plazo las finanzas públicas del GNC deben seguir siendo sanas y sostenibles y servir, adicionalmente, al propósito de la estabilización macroeconómica en el marco de la regla fiscal. Es así que considerando los altos niveles de déficit de cuenta corriente proyectados y el impacto que tiene el balance del sector público sobre este indicador el Gobierno Nacional, siguiendo las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, estableció metas puntuales de déficit total para los años 2017 y 2018, de 3,3% del PIB y 2,7% del PIB, respectivamente; y definió que a partir de 2019 se volverá a aplicar la metodología paramétrica definida para el balance cíclico del Gobierno Nacional⁵. Esta nueva senda de déficit total permitida por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal exige que el impacto de las variables externas sea incluido de manera permanente en las cuentas fiscales de tal manera que a partir del 2017 se empiece la reducción consistente del balance total hasta que se equipare con el balance estructural en el año 2022, año en que deberá ser igual a 1,0% del PIB (Gráfico 12).

Gráfica 12 Balance Total y Estructural GNC 2014-2027



Fuente MHCP – La línea punteada corresponde a niveles observados

Con este escenario se busca asegurar el sostenimiento de la deuda pública en niveles cercanos al 9,3% del PIB para el SPNF; mientras que la deuda bruta del GNC pasará de representar 42,6% del PIB en el año 2015 a 31,5% del PIB en 2027, siendo este el resultado del cumplimiento estricto de la Regla Fiscal en el mediano plazo. Lo anterior se traduciría en una menor necesidad de recursos destinados al pago de intereses, lo que adicionalmente requiere de un estricto control en los gastos de funcionamiento, con lo cual la inversión fiscal retornará en los primeros años de la próxima década a sus promedios históricos como porcentaje del PIB. Este propósito de mediano plazo sólo podrá materializarse mediante un aumento del recaudo tributario que requiere la aprobación en el Congreso de la República de una reforma tributaria de carácter estructural.

⁵ Para mayor información al respecto consultar Acta No. 008 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

En este sentido los principales retos constituyen una nueva oportunidad para el país; es así que la consolidación de la situación fiscal no sólo fortalece el compromiso que el Gobierno Nacional ha mantenido frente al cumplimiento de la Regla Fiscal, sino que también establece compromisos para una optimización del gasto público y una mayor competitividad y equidad para el país con un esquema tributario fortalecido. Este reto es el punto de partida para la construcción de una Nueva Economía cimentada por una política fiscal dirigida a la paz, la equidad y la educación, con lo que se permitirá afianzar un modelo en el cual se incremente la fortaleza ante los choques externos.

2 Dirección General de Crédito Público (DGCPTN)

2.1 Visión de largo plazo

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

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

2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

2.2.1 Subdirección de Financiamiento Interno

2.2.1.1 TES de largo plazo

Durante el 2015, la Nación realizó colocaciones de TES por un monto de \$30,63 billones como parte del plan de financiamiento de las apropiaciones presupuestales de la vigencia. De este total, \$30,61 billones corresponden a colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B con situación de fondos, de los cuáles \$22,8 billones, correspondientes al 74% del total de las colocaciones, se ejecutaron a través del mecanismo de subastas, en tanto que \$7,5 billones, equivalentes a 25%, se obtuvieron por concepto de excedentes de entidades públicas a través de operaciones convenidas y forzosas.

Las colocaciones de TES sin situación de fondos para la vigencia 2015 destinadas a atender sentencias y conciliaciones judiciales, así como los pagos correspondientes a las pérdidas del Banco de la República, ascendieron a \$263 mil millones, monto que corresponde al 1% del total de las colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B (Tabla 7).

En lo corrido de 2016 (datos con corte a 30 de junio de 2016), se ha alcanzado el 77% de las necesidades de financiamiento de la vigencia en el mercado local, que corresponde a colocaciones de TES por \$24,2 billones. De este monto, \$15,8 billones se han obtenido a través de subastas y \$7,1 billones se han obtenido por concepto de excedentes de entidades públicas a través de operaciones convenidas y forzosas (Tabla 8).

Tabla 7 Colocaciones de TES 2015

(Cifras en miles de millones de pesos)

2015			
Operación	Colocado	Meta	Ejecutado %
Subastas	22.800	22.653	101%
Entidades Públicas	7.550	7.550	100%
Otros	263	359	73%
Total	30.613	30.562	100%

Tabla 8 Colocaciones de TES 2016

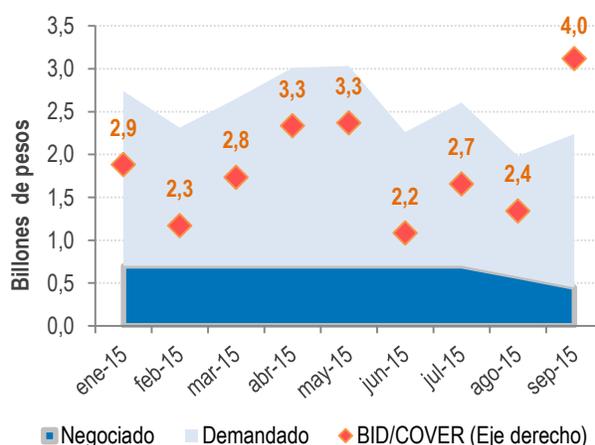
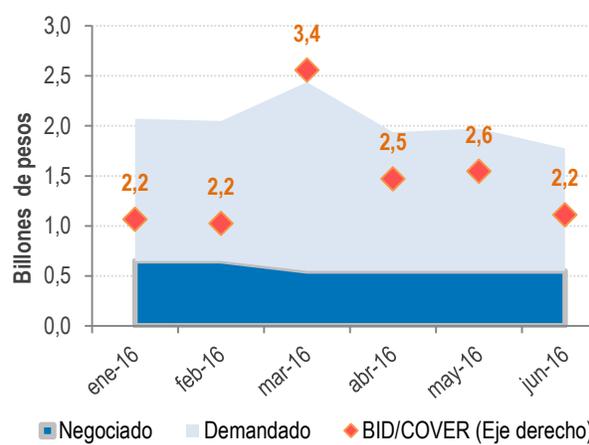
(Cifras en miles de millones de pesos)

2016			
Operación	Colocado	Meta	Ejecutado %
Subastas	15.758	22.636	70%
Entidades Públicas	7.141	5.709	125%
Otros	1.304	3.088	42%
Total	24.204	31.433	77%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN - 30 de junio de 2016

Es importante mencionar que para 2016 el Plan Financiero contempla colocaciones de TES sin situación de fondos por un total de \$3,1 billones para atender sentencias y conciliaciones judiciales, así como los pagos correspondientes a las pérdidas del Banco de la República, de los cuales al cierre de junio se han colocado \$1,3 billones.

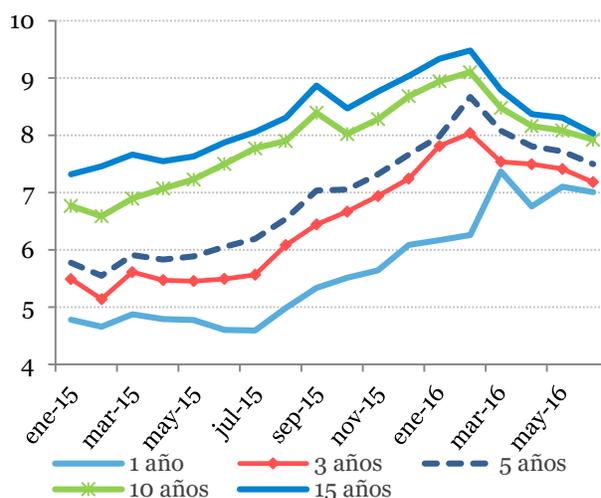
Durante el 2015, la demanda por los títulos colocados a través de subastas fue en promedio 2,9 veces el monto ofrecido al mercado (gráfico 13). Para 2016 este indicador, conocido como *Bid to Cover*, alcanza un valor promedio de 2,5 veces al cierre de junio (gráfico 14).

Gráfica 13 Demanda por subastas de TES 2015**Gráfica 14 Demanda por subastas de TES 2016**

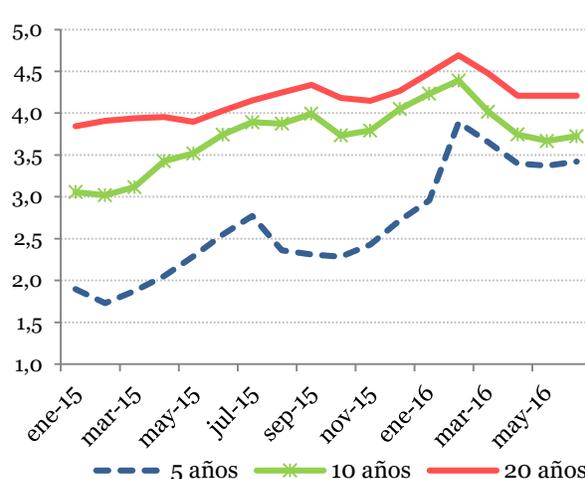
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN

En 2015 y lo corrido de 2016 el mercado de deuda pública ha presentado episodios de volatilidad causada principalmente por la caída en los precios del petróleo y la incertidumbre frente al cambio de política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos. Pese a lo anterior, la confianza de inversionistas locales y extranjeros se ha mantenido con relativa estabilidad, lo cual se evidencia en los niveles de los tipos de interés de los títulos TES en el mercado secundario (gráficos 15 y 16), así como la participación de los inversionistas extranjeros en el mercado local.

Gráfica 15 Tasas de Negociación (%) TES COP



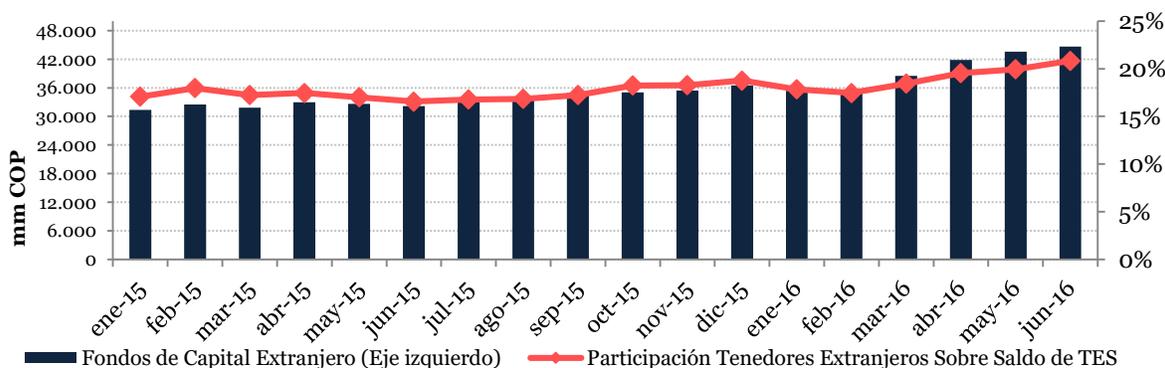
Gráfica 16 Tasas de Negociación (%) TES UVR



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN

Gráfica 17 Fondos de Inversión Extranjera

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



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN

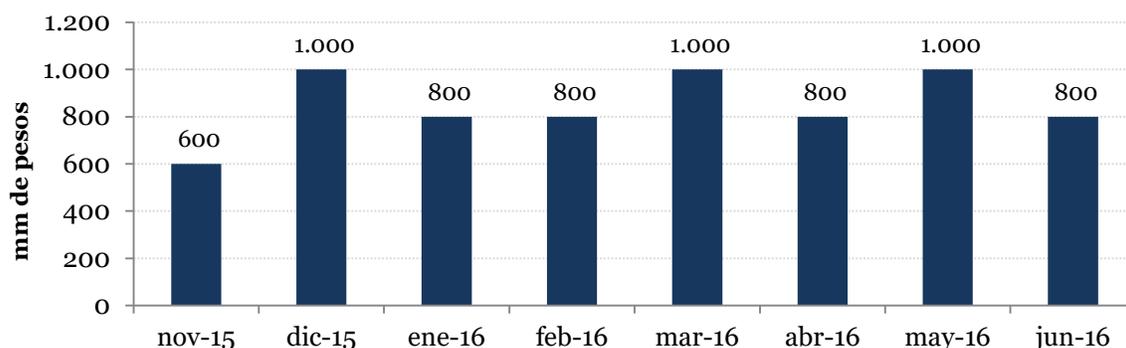
Desde marzo de 2014, cuando JP Morgan anunció el incremento en la participación de los bonos colombianos dentro de los índices *GBI-EM Global* y *GBI-EM Global Diversified* junto con los incentivos normativos implementados por el Gobierno, los Fondos de Capital Extranjero marcaron un cambio en la composición de los inversionistas de TES. Es así como estos inversionistas tienen la segunda participación más alta, después de los Fondos de Pensiones, al posicionarse por encima de los bancos comerciales. Adicionalmente, el comportamiento de la participación de los inversionistas internacionales en el mercado de TES se mantuvo relativamente constante en 2015 y creciente en 2016 (gráfico 17).

TES de Corto Plazo

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2684 de diciembre de 2014 y el Decreto 2389 de diciembre de 2015, la Nación emitió Títulos de Tesorería- TES Clase B para financiar operaciones temporales de tesorería. Para la vigencia 2015 el monto nominal emitido fue de \$1,6 billones de pesos, en tanto que en el primer semestre de 2016 se emitieron 5,2 billones de pesos en valor nominal (gráfico 18).

Gráfica 18 TES de Corto Plazo - Nominal emitido

(Cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

2.2.1.2 Otros bonos de deuda

A. Expedición de deuda pública - Bonos de Valor Constante

Los Bonos de Valor Constante fueron creados mediante el artículo 131 de la Ley 100 y reglamentados mediante los Decretos 2337 de 1996 y 3088 de 1997, con el fin de rembolsar la porción del pasivo pensional a cargo de la Nación que haya sido pagada por las universidades o instituciones de educación superior. En el 2015 se expidieron 16 bonos por un valor total de \$65 mil millones (tabla 9).

Tabla 9 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2015

(Cifras en millones de pesos)

Universidad	Acta de emisión	
	Consecutivo/Expedición /(mes – día)	Valor nominal
DE NARIÑO	2015-01 / ENE-20	5.286
DE NARIÑO	2015-02 / ENE-20	5.369
GOB DEL TOLIMA	2015-04 / MAR-25	2.727
DE MAGDALENA	2015-05 / ABR-14	928
DE CARTAGENA	2015-06 / MAY-21	7.241
DE NARIÑO	2015-07 / JUN-10	5.401
GOB DEL TOLIMA	2015-08 / JUN-10	3.372
DE MAGDALENA	2015-09 / JUL-27	835
DE NARIÑO	2015-10 / SEP-28	4.680
DE CARTAGENA	2015-11 / SEP-29	5.758
GOB DEL TOLIMA	2015-12 / SEP-30	3.270
GOB DEL TOLIMA	2015-13 / SEP-30	2.789
DE MAGDALENA	2015-14 / DIC-14	835
DE CARTAGENA	2015-15 / DIC-21	7.242
DE NARIÑO	2015-16 / DIC-22	5.861
GOB DEL TOLIMA	2015-17 / DIC-23	3.489
TOTAL		65.086

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

En lo corrido del primer semestre de 2016 se expidieron bonos de valor constante por valor de \$17,5 mil millones (Tabla 10)

Tabla 10 Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2016
(Cifras en millones de pesos)

Universidad	Acta de emisión	
	Consecutivo/Expedición /(mes – día)	Valor nominal
DE MAGDALENA	2016-02 / ABR-19	835
DE NARIÑO	2016-03 / MAY-16	5.850
DE CARTAGENA	2016-04 / MAY-17	7.354
GOB DEL TOLIMA	2016-05 / MAY-18	3.474
TOTAL		17.512

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

B. Expedición de deuda pública – TIDIS

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

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

Para la vigencia 2015 se emitieron TIDIS por un valor de \$6,6 billones y para el 2016 se proyecta emitir TIDIS por un valor de \$9,5 billones.

C. Expedición de deuda pública - Cuentas Inactivas

Mediante el artículo 36 del Decreto 2331 de 1998 se establece que los saldos de las cuentas corrientes o de ahorro que hayan permanecido inactivas por un período mayor de un año y no superen el valor equivalente a dos (2) UPAC (hoy 322 UVR), serán transferidos por las entidades financieras tenedoras, a título de mutuo, a la Nación, MHCP (Tabla 11).

Tabla 11 Operaciones Cuentas Inactivas 2014-2015

Movimientos Cuentas inactivas 2015 (Cifras en millones de pesos)			Movimientos Cuentas inactivas 2016 (Cifras en millones de pesos)		
Trimestre	Traslados	Reintegros	Trimestre	Traslados	Reintegros
I	7.612	2.306	I	11.495	2.831
II	7.840	2.141	II	9.193	3.184
III	9.614	2.433			
IV	8.610	2.383			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

En el 2015 las entidades obligadas trasladaron a la Nación a título de mutuo un total de \$33.676 millones y solicitaron reintegros de cuentas inactivas por un total de \$9.264 millones.

Para el primer semestre de 2016, las entidades financieras han trasladado a la Nación a título de mutuo un monto de \$20.688 millones y solicitaron el reintegro de recursos por un total de \$6.015 millones. El saldo de cuentas inactivas con corte a junio 30 de 2016 es de \$254.285 millones (gráfico 19).

Gráfica 19 Evolución saldo cuentas inactivas

(Cifras en miles de millones de pesos)



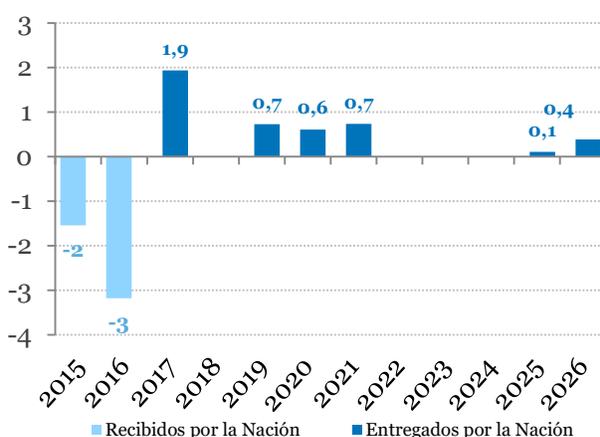
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN. Datos con corte al 30 de junio de 2016.

2.2.1.3 Operaciones de manejo de deuda interna

Con el propósito de mejorar los indicadores de su portafolio de deuda interna y reducir la presión sobre el flujo de caja de las vigencias 2015 y 2016, la Nación realizó en 2015 y en lo corrido de 2016 operaciones de manejo de deuda interna con el Tesoro Nacional. Estas operaciones ascendieron a \$4,6 billones en 2015 y \$4,7 billones en lo corrido de 2016, y consistieron en el intercambio de TES con vencimiento en 2015 y 2016, por Títulos TES con vencimiento entre el 2017, 2019, 2020, 2021, 2025, 2026 y 2030 (gráfico 20 y gráfico 21).

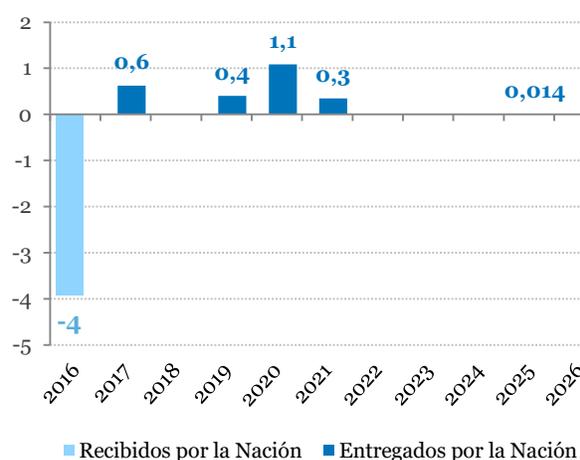
Gráfica 20 Operaciones de manejo 2015

(Cifras en miles de millones de pesos)



Gráfica 21 Operaciones de manejo 2016

(Cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

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

Tabla 12 Indicadores de Perfil TES 2015
(31 de diciembre)
(Cifras en billones de pesos)

Condiciones Financieras Portafolio de TES B 2015	
Concepto	Total
Valor Nominal*	194,5
Cupón Promedio	8,83
Vida Media	6,42
Duración	4,9

Tabla 13 Indicadores de Perfil TES 2015
(30 de junio)
(Cifras en billones de pesos)

Condiciones Financieras Portafolio de TES B 2015	
Concepto	Total
Valor Nominal*	214,4
Cupón Promedio	9,29
Vida Media	6,76
Duración	5,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

* No incluye TES de control monetario

2.2.1.4 Programa de Creadores de Mercado (PCM)

En noviembre de 2015, BTG Pactual notificó su renuncia al Programa de Creadores de Mercado (PCM). Por este motivo, en 2016 El PCM se constituye con un participante menos, quedando con 13.

Tabla 14 Ranking ene-dic 2015

dic-15			
Entidad		Puntaje	Posición
Bancolombia	CM	100,000	1
Corficolombiana	CM	97,027	2
Colpatria	CM	94,173	3
Davivienda	CM	90,622	4
BTG Pactual	CM	83,713	5
JP Morgan	CM	77,75	6
BBVA	CM	72,837	7
Bogotá	CM	64,43	8
Citibank	CM	63,962	9
Agrario	CM	62,187	10
Credicorp	ACM	50,445	11
GNB Sudameris	ACM	30,453	12
Corpbanca	ACM	26,094	13
Popular	ACM	23,142	14

Tabla 15 Ranking ene-jun 2016

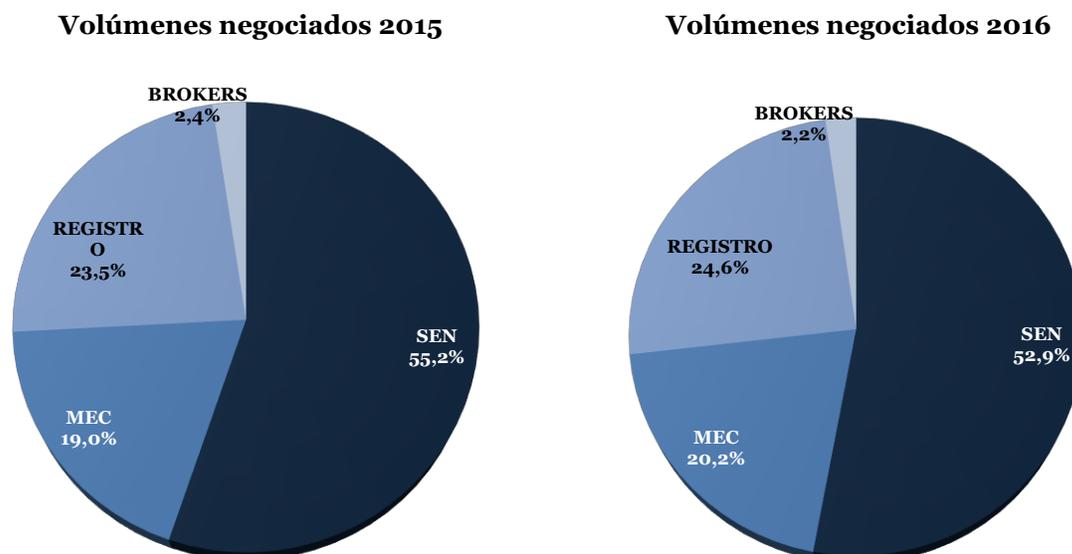
jun-16			
Entidad		Puntaje	Posición
Colpatria	CM	100,000	1
Bancolombia	CM	96,636	2
Credicorp	CM	89,296	3
BBVA	CM	86,711	4
Citibank	CM	84,547	5
Corficolombiana	CM	91,899	6
Davivienda	CM	73,325	7
JPMorgan	CM	68,766	8
Bogotá	ACM	66,164	9
Agrario	CM	57,266	10
GNB Sudameris	CM	38,229	11
Corpbanca	ACM	22,762	12
Popular	ACM	15,066	13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

2.2.1.5 Mercado secundario

Para la vigencia 2015 y lo observado en el primer semestre de 2016, el Sistema Electrónico de Negociación (SEN) administrado por el Banco de la República mantiene la porción mayoritaria dentro de las plataformas de transacción y registro, con montos que alcanzaron participaciones de 55,2% en 2015 y de 52,9% en el primer semestre de 2016, seguido por los Sistemas de Registro, el Mercado Electrónico Colombiano (MEC) y *Brokers* (gráfico 22).

Gráfica 22 Negociaciones de TES mercado secundario- Participación por sistema



Fuente: BVC – Banco de la República.

2.2.2 Subdirección de Financiamiento Externo

Durante el periodo comprendido entre junio de 2015 y junio de 2016, la Nación realizó dos operaciones de emisión de bonos globales en el mercado internacional de capitales por un monto total de US\$ 3.000 millones (bono global en dólares por un monto de US\$ 1.500 millones y bono global en euros por un monto de EUR\$1.350 millones, los dos con vencimiento en 2026).

A continuación, se exponen las condiciones de mercado y las transacciones realizadas en éste periodo.

2.2.2.1 Emisión Bono Global USD 2026

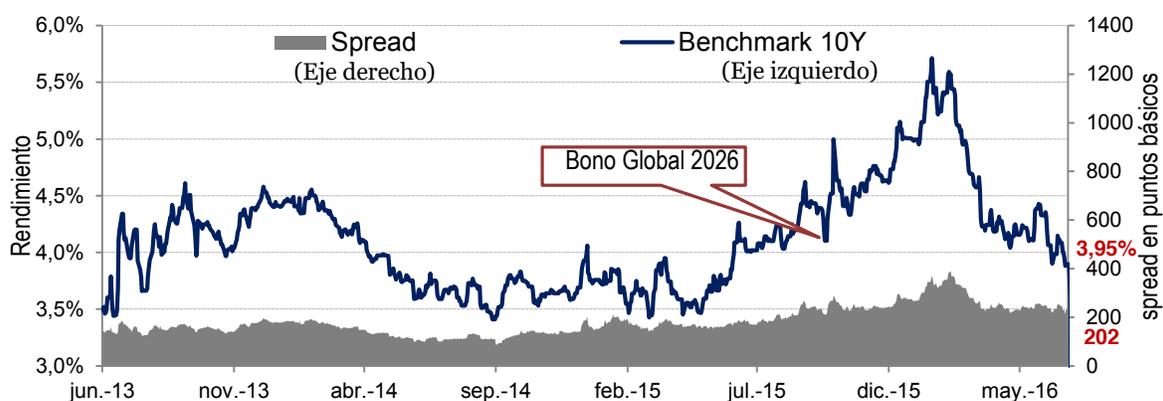
La tendencia de mercado durante el primer semestre de 2015 se enmarcó por resultados económicos mixtos. Durante el primer trimestre el crecimiento económico en Estados Unidos fue débil, sin embargo, la economía presentó un mejor desempeño en ciertos indicadores, especialmente en el mercado laboral con reducciones en la tasa de desempleo y la recuperación sostenida en el dato de inflación durante el segundo trimestre de 2015. Este comportamiento impulsó un sentimiento generalizado en el mercado, de un posible incremento de la tasa de referencia por parte de la Reserva Federal en el segundo semestre del año.

No obstante, durante el mes de agosto, como consecuencia del desplome de la economía china, los mercados internacionales presentaron descensos que se vieron materializados en las bolsas alrededor del mundo y principalmente en los precios de los *commodities*. Este

impacto disminuyó significativamente la liquidez de los mercados y redujo las perspectivas de un posible incremento en la tasa de referencia de la Reserva Federal.

El 21 septiembre de 2015, aprovechando la ventana de mercado dada por una recuperación del mercado de renta fija y anticipándose a la posible subida de tasas por parte de la Reserva Federal, la Nación accedió al mercado de capitales con la emisión del Bono Global con vencimiento en enero de 2026 por un monto de US\$ 1.500 millones. Estos recursos se constituyeron como pre-financiamiento de la vigencia 2016. En el gráfico 23 se presenta el rendimiento de los bonos de referencia de la Nación a 10 años y el diferencial sobre los tesoros de Estados Unidos.

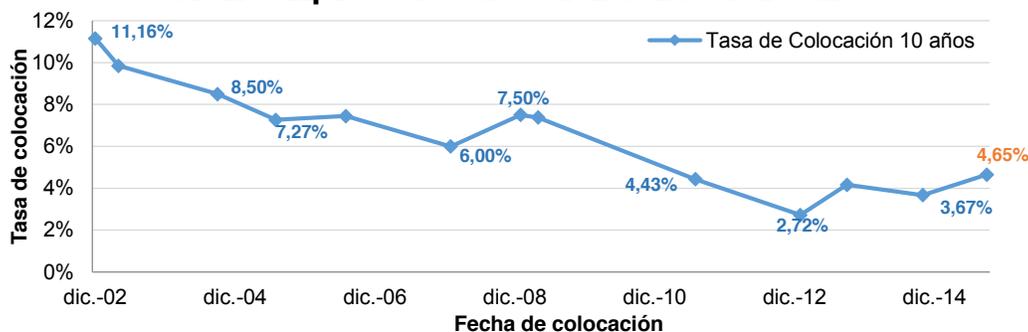
Gráfica 23 Bonos de Referencia en Dólares y Diferencial Sobre Tesoros



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN, con corte 29 de junio de 2016.

Esta transacción contó con una demanda de más de US\$ 3.000 millones y la participación de 192 inversionistas. El bono Global 2026 se emitió a una tasa de 4,653% (gráfico 24) y un cupón de 4.500%; mostrando la confianza de los inversionistas internacionales en el manejo macroeconómico y la disciplina fiscal del país.

Gráfica 24 Tasa de colocación bonos de 10 años



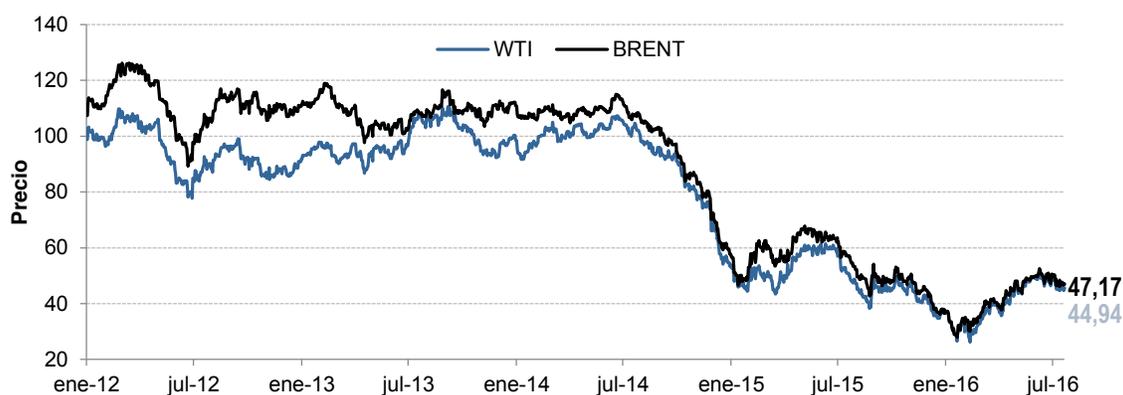
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN

Finalmente, durante la reunión de diciembre de 2015 de la Reserva Federal, el Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC⁶, por sus siglas en inglés), después de casi 10 años, decidió aumentar en 25 puntos básicos la tasa de referencia, teniendo en cuenta que durante este mismo mes observaron que los riesgos relacionados con el mercado laboral y la actividad económica se encontraban estables.

2.2.2.2 Emisión Bono Global en Euros 2026

El crecimiento económico mundial se desaceleró al cierre de 2015 y comienzos de 2016, no solamente por la caída en los precios del petróleo (32%), los cuales llegaron a niveles históricamente bajos (US\$ 27 por barril); sino también por las tensiones geopolíticas, que hicieron más evidentes los riesgos financieros (gráfico 25).

Gráfica 25 Comportamiento del precio del petróleo



Fuente: Bloomberg 20 de julio de 2016

La política monetaria en Estados Unidos mantuvo la expectativa del mercado en relación con subidas adicionales en la tasa de referencia de la Reserva Federal, mientras que en la Zona Euro el Banco Central Europeo (BCE) mantuvo la senda de tasa bajas en concordancia con su política expansionista y decidió disminuir la tasa de intervención de 0,05% a 0%, así como aumentar el plan de compras en Bonos del Tesoro y en activos privados, pasando de EUR 60 millones a EUR 80 millones al mes.

En este contexto, el 16 de marzo de 2016 la Nación emitió un Bono Global en euros con vencimiento en marzo de 2026 por un monto de EUR 1.350 millones y un cupón de 3,875%. Esta transacción contó con una demanda de más de EUR 3.500 millones y con una participación de 215 inversionistas institucionales provenientes principalmente de Europa (Reino Unido, Francia, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Eslovenia, España, Holanda, Suiza, Suecia) y Estados Unidos, entre otros. Esta amplia participación proveniente de Europa, permitió a la Nación diversificar su base inversionista.

⁶ Federal Open Market Committee

Con la emisión del Bono Global 2026 en dólares por USD 1.500 millones y el Bono Global 2026 denominado en euros por EUR 1.350 millones, la Nación completó el financiamiento de sus necesidades externas en el mercado internacional de capitales para el 2016, las cuales ascienden a USD 3.000 millones y hacen parte de los USD 6.000 millones de financiamiento por fuentes externas contempladas en el plan financiero 2016.

2.2.2.3 Calificación de riesgo de Colombia

Durante los últimos dos años, el país ha sufrido un fuerte choque en sus términos de intercambio como resultado de la caída en el precio internacional del petróleo. En el frente fiscal se encuentran los principales retos asociados a la nueva coyuntura, pues ha sido necesario compensar la pérdida de ingresos fiscales asociados con los hidrocarburos para continuar cumpliendo las metas estipuladas en la regla fiscal.

El 16 de febrero de 2016 Standard & Poors mantuvo la calificación de Colombia en BBB pero cambió la perspectiva de calificación de deuda externa a largo plazo de la Nación de estable a negativa, debido al riesgo que percibe la agencia sobre un mayor deterioro de la posición externa, sobre todo si el gobierno no emprende medidas fiscales oportunas para contener su déficit, más específicamente la implementación de una Reforma Estructural Tributaria que esté acorde con los objetivos fiscales del país. De acuerdo al comunicado de ésta agencia, la calificación podría volver a estable si, en línea con el escenario base de Standard & Poors, se consolidan las cuentas fiscales de la Nación, con una combinación de recorte de gasto y aumento de ingresos; y el proceso de paz concluye exitosamente.

Por otra parte, el 26 de mayo de 2016, la agencia calificadora Moody's ratificó la calificación de largo plazo en moneda extranjera de Colombia en Baa2 con perspectiva estable; decisión que responde a una política macroeconómica sólida, una respuesta efectiva a los choques externos y la presentación y aprobación de una Reforma Estructural Tributaria el segundo semestre del año. Así mismo, ratificó también las calificaciones de corto plazo en moneda extranjera y largo plazo en moneda local en P-2 Y Baa2, respectivamente.

A 30 de junio de 2016, la relación de la calificación otorgada por las agencias calificadoras a la deuda emitida por la República de Colombia es la siguiente:

Tabla 16 Calificación de la Republica de Colombia

	Deuda Externa		Deuda Local		Perspectiva	Fecha de Última Revisión
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo		
Moody's	P-2	Baa2	N.A.	Baa2	Estable	28-jul-2014
S&P	A-2	BBB	A-2	BBB+	Negativa	16-feb-2016
Fitch	F2	BBB	N.A.	BBB+	Estable	21-may-2015
DBRS	R-2H	BBB	R-1 L	BBBH	Estable	30-abr-2015

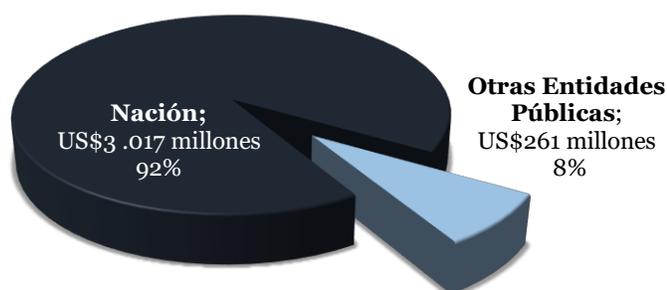
Fuente: Calificadoras de Riesgo. Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPN, con corte a 30 de junio de 2016.

2.2.3 Subdirección de Financiamiento Con Organismos Multilaterales Y Gobiernos

2.2.3.1 Operaciones de crédito contratadas

Durante el período comprendido entre el primero de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016 se suscribieron doce (12) contratos de crédito externo con la banca multilateral y bilateral por un monto total de US\$ 3.279 millones, de los cuales el 92% fueron operaciones de endeudamiento a cargo de la Nación (US\$ 3.017,6 millones) y el 8% restante fueron contratos suscritos por otras entidades públicas (US\$ 261,4 millones) (gráfico 26).

**Gráfica 26 Montos totales contratados por prestatario
(Cifras en dólares)**



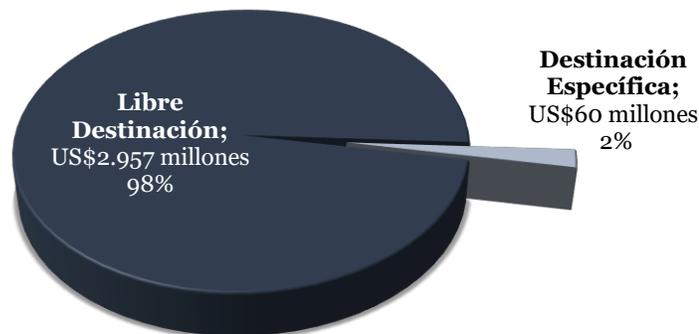
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPN

Adicionalmente, se dio continuidad a las gestiones encaminadas a ampliar la diversificación de fuentes de financiamiento con bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales, profundizando el diálogo principalmente con: el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico E Social* (BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil), el Banco de Desarrollo de China (CDB), la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas.

A. Contratación de operaciones de crédito externo de la Nación

Respecto a las contrataciones a cargo de la Nación, el 98% de los créditos suscritos (US\$ 2.957 millones) fueron préstamos de libre destinación, cuyo destino fue el financiamiento del Presupuesto General de la Nación; el restante 2% (US\$ 60 millones) correspondió a contrataciones de créditos para financiamiento de proyectos de inversión de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Minas y Energía (gráfico 27).

**Gráfica 27 Montos totales contratados por la Nación
(Cifras en dólares)**



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es de destacar la suscripción de dos créditos en euros con el Banco Mundial por un monto total de EUR 1.261,9 millones, en consideración a las favorables condiciones de financiamiento que registró la tasa EURIBOR durante el periodo de análisis, cuyos niveles estuvieron históricamente bajos. A 30 de junio de 2016, el 7% de la deuda externa del Gobierno Nacional Central estaba denominada en euros.

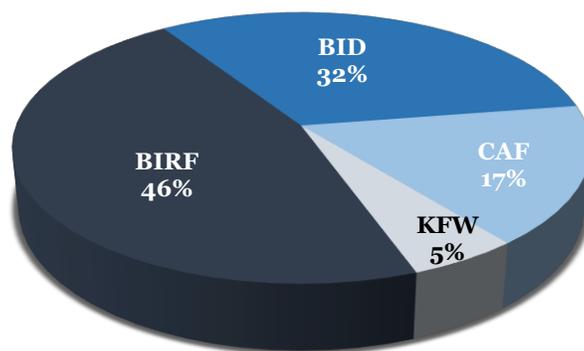
A continuación se listan los empréstitos externos contratados por la Nación, discriminados por fuente de financiación. La participación por prestamista se encuentra representada en el gráfico 28.

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un total de US\$ 960 millones en cuatro operaciones:
 - BID 3554/OC-CO “Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero - Fase I”, US\$ 500 millones.
 - BID 3284/OC-CO “Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia”, US\$ 400 millones.
 - BID 3593/OC-CO “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República”, US\$ 30 millones.
 - BID 3594/OC-CO “Programa para el Fortalecimiento Institucional del Sector Minero Energético”, US\$ 30 millones.

2. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial, un total de US\$ 1.397,5 millones en dos operaciones:
 - BIRF 8538-CO “Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible”, EUR 637,7 millones (US\$ 699,3 aprox.).
 - BIRF 8558-CO “Programa de Crecimiento y Convergencia del Ingreso - Fase II”, EUR 624,2 millones (US\$ 698,2 aprox.).

3. Banco de Desarrollo de Alemania (KfW), un total de US\$ 160,05 millones en dos operaciones:
 - KfW 27437 “Préstamo de apoyo a políticas: Apoyo a la Construcción de Paz - Fase II”, US\$ 80,025 millones.
 - KfW 27388 “Préstamo de apoyo a políticas: Desarrollo Sostenible – Fase I”, US\$ 80,025 millones.
4. Corporación Andina de Fomento (CAF), un total de US\$ 500 millones en una operación:
 - “Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Inversión Pública a través de la Estructuración de Proyectos”, US\$ 500 millones.

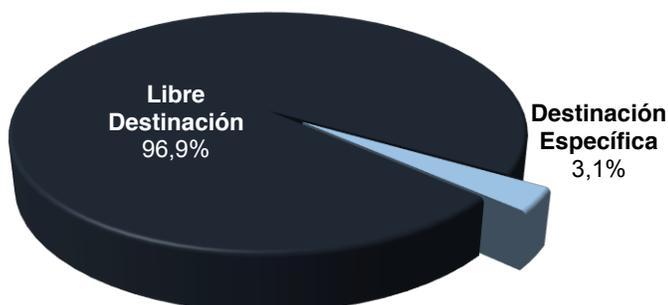
Gráfica 28 Créditos contratados por la Nación discriminados por prestamista



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN.

Con respecto a la ejecución de desembolsos, se dio cumplimiento al Plan Financiero previsto para el 2015 y para el 2016 los desembolsos se han ejecutado de acuerdo a las necesidades de caja de la Nación, tramitando solicitudes por US\$ 3.375,5 millones durante el periodo de análisis. De este monto, el 96,9% (US\$ 3.270,4 millones) correspondieron a créditos de libre destinación, y el 3,1% (US\$ 105,1 millones) a créditos de destinación específica (gráfico 29).

Gráfica 29 Desembolsos efectivos de la Nación discriminados por tipo de crédito



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

5. Contratación de operación de crédito externo de entidades públicas distintas a la Nación

Como se mencionó anteriormente, durante el período de análisis se suscribieron dos (2) contratos de empréstito externo con la banca de desarrollo por parte de entidades públicas distintas a la Nación, cuyo monto total ascendió a US\$ 261,4 millones.

Estos contratos fueron: el primero suscrito por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A (FINDETER) con el BID por US\$ 150 millones para el financiamiento del “*Programa para el Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Municipios, sus Entidades Descentralizadas y Áreas Metropolitanas – Fase II*”, y el segundo suscrito por Empresas Públicas de Medellín E.S.P. (EPM) con el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico E Social* (BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil) por aproximadamente US\$ 111,4 millones para el financiamiento parcial del proyecto para construcción de la Hidroeléctrica Ituango, siendo esta la primera operación de crédito público que se efectúa con esta fuente de financiamiento.

Con el fin de contribuir a una administración de deuda externa eficiente, el Ministerio de Hacienda acompañó y autorizó las tres (3) operaciones de manejo de deuda que se enuncian a continuación, en virtud de las cuales se tomaron decisiones para reducir la vulnerabilidad de la deuda externa a fluctuaciones de tasa de interés y de tasa de cambio:

- Mediante Resolución 2979 del 11 de agosto de 2015 se autorizó una operación de manejo de deuda pública externa para el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), asociada al contrato de préstamo BIRF 8354-CO, la cual consistió en una conversión de US\$ 32,4 millones a pesos colombianos, y la conversión de una tasa LIBOR 6M + 105 puntos básicos a una tasa fija.

- Mediante Resolución 1917 del 24 de junio de 2016 se autorizó una operación de manejo de deuda pública externa para Empresas Públicas de Medellín E.S.P. asociada al contrato de préstamo BID 2120/OC-CO, la cual consistió en una conversión de US\$ 154,3 millones a pesos colombianos, y la conversión de una tasa LIBOR 3M + un margen pactado con el Banco a una tasa fija.
- Mediante Resolución 977 del 8 de abril de 2016 se autorizó una operación de manejo de deuda pública externa para el ICETEX, asociada al contrato de préstamo BIRF 8354-CO, la cual consistió en una conversión de USD 15,7 millones a pesos colombianos, y la conversión de una tasa LIBOR 6M + 105 puntos básicos a una tasa fija.

6. Plan todos somos “PAZcífico”

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo para la Región Pacífico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público trabajó junto con otras entidades del Gobierno Nacional en la estructuración técnica, financiera, jurídica y fiscal de una estrategia para ejecutar créditos hasta por US\$ 400 millones para el financiamiento parcial del Plan Todos Somos PAZcífico.

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 PAZcífico” como un vehículo especial de la Nación que ejecutará, entre otras, inversiones en los sectores de agua potable y saneamiento básico, energía y conectividad en los términos que define el documento CONPES 3847 del 2015.

En consecuencia, se inició la preparación oficial de operaciones de crédito externo con el BID y el BIRF del Grupo Banco Mundial, garantizadas por la Nación, para implementación de un conjunto de inversiones entre los años 2016-2021. A la fecha ya está concluida la negociación de un crédito con el BID por US\$ 231,4 millones. Adicionalmente, se gestionaron importantes recursos de cooperación técnica no reembolsable con los bancos multilaterales para apoyar la etapa de alistamiento y pre-inversión de la estrategia, cuya ejecución ya está en curso.

Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como responsable del mencionado Fondo, realizó las gestiones pertinentes para definir los arreglos institucionales que permitirán ejecutar las inversiones en los municipios beneficiarios del litoral pacífico y demás que define el citado CONPES, entre ellas, la definición de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Unidad Ejecutora del Fondo (Resolución MHCP No. 4060/2015), y la definición de la Sociedad Fiduciaria La Previsora como Entidad Fiduciaria y vocera jurídica del mismo (Resolución MHCP No. 4075/2015).

2.2.3.2 Participación Accionaria de Colombia en Bancos Multilaterales de Desarrollo.

En cuanto los procesos de pago de aportes de capital y contribuciones que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ejecuta a través del Fondo Financiero de Organismos Financieros Internacionales (FOFI), durante la vigencia 2015 se atendieron los compromisos presentados en la tabla 17.

Tabla 17 Ejecución de recursos para atender compromisos con los Organismos Financieros Internacionales de los que Colombia es miembro

Organismo Financiero	Ejecución 2015 (cifras en USD)
Corporación Andina de Fomento -CAF	US\$ 117.150.000,00
Banco Interamericano de Desarrollo -BID	US\$ 10.036.775,74
Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE	US\$ 2.563.178,13
Banco de Desarrollo del Caribe -BDC	US\$ 900.000,00
Corporación Financiera Internacional -IFC	US\$ 1.052.000,00
TOTAL	US\$ 131.701.953,87

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN.

Para la vigencia 2016 fueron incorporadas las partidas necesarias para honrar los compromisos de pago de aportes y contribuciones adquiridos por el país.

2.2.4 Subdirección de Riesgo

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

2.2.4.1 Estrategia de endeudamiento

Como resultado de la revisión de buenas prácticas internacionales y de la retroalimentación con las diferentes subdirecciones, se realizó una propuesta definitiva para el fortalecimiento institucional de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación (EGDMP), la cual ha tenido seguimiento periódico desde noviembre de 2015 a través de informes internos.

Esta propuesta se traduce en la búsqueda de mayor operatividad de las acciones y decisiones de la gestión de la deuda, enmarcadas en un análisis de eficiencia financiera de

mediano plazo para la Nación. Allí se plantean reformas puntuales complementarias a la gobernanza vigente, introduciendo la propuesta de llevar a cabo reuniones periódicas de grupos de trabajo especializados para el análisis del tema; se plantean también las características explícitas de los insumos mediante los que se espera realizar dicho seguimiento a la gestión, así como de los informes y publicaciones que se deberán desarrollar. Tales implementaciones buscan facilitar el intercambio de información y fortalecer la transparencia de su manejo.

La EGDMP (2017-2021) estima que la composición promedio de desembolsos de deuda a lo largo del período se debería componer de la siguiente manera: aproximadamente 70% en moneda local y 30% en moneda extranjera, buscando así obtener un mínimo costo del servicio de la deuda restringido, a un nivel conservador de riesgo. De acuerdo al Plan Financiero de 2017, se estima que la composición de la emisión de deuda para el año 2017 será de 65% en moneda local y 35% en moneda extranjera y por lo tanto se espera un aumento de la participación de desembolsos en moneda local en los próximos años, buscando así acercarse más al 70% antes mencionado. Con base en esta estrategia de financiamiento se espera que al cierre del año 2021 el portafolio este compuesto por aproximadamente 65% en moneda local y 35% de moneda extranjera siempre que las variables de mercado presenten un comportamiento de acuerdo a lo esperado.

En lo corrido del año 2016, el portafolio de deuda pasó de estar compuesto en 61% a 64% en moneda local; en gran parte por la apreciación del peso frente al dólar. Por su parte, en lo corrido del año, la composición del portafolio por tipo de tasa de interés pasó del 10,7% de deuda a tasa variable al 11% sobre el total de la deuda.

2.2.4.2 Riesgos de Mercado y de Liquidez

Para la puesta en marcha de la implementación de mejores prácticas de administración de riesgos para las operaciones de la Tesorería de la Nación, se realizaron actualizaciones al modelo de cupos de crédito y de contrapartes nacionales bajo la metodología CAMEL, el cual evalúa las contrapartes para la realización de operaciones en el mercado de divisas bajo el sistema transaccional SET FX, además se incluyeron mecanismos para asignar cupos en este mercado a entidades comisionistas.

Adicionalmente, desde noviembre de 2015, se dio uso de las herramientas de medición con base en los lineamientos de Riesgo de Liquidez a partir del modelo definido por Basilea III LCR (Liquidity Coverage Ratio) o Cobertura de Riesgo de Liquidez, para evaluar el impacto que tiene en la caja las operaciones de manejo de deuda realizadas por las Subdirecciones de Tesorería y de Financiamiento Interno.

En cuanto a lineamientos de nuevas operaciones para la Tesorería, se definieron directrices en materia de operaciones de cobertura de instrumentos financieros derivados, respecto a los cuales se dio autorización para realizar operaciones con instrumentos Forward de subyacente Peso/Dólar con el fin de mitigar el riesgo cambiario de las inversiones expuestas a este factor de riesgo.

Por otro lado, y con el objeto de proveer a la Subdirección de Tesorería una mayor diversificación de mecanismos de inversión en moneda extranjera, se diseñaron lineamientos para realizar inversiones en fondos de mercado monetario internacional.

Finalmente, se ha avanzado en la elaboración de las políticas de Riesgo de la DGCPTN, con el fin de establecer las mejores prácticas que se deben seguir para identificar, medir, controlar y monitorear los diferentes riesgos a los que se encuentra expuesta la gestión de la Dirección. Al respecto se espera que al finalizar el 2016 se cuente con las políticas de riesgo de mercado, liquidez y operacional.

2.2.4.3 Riesgo de crédito

Durante el último año fue perfeccionada una operación de crédito público con garantía de la Nación, la cual corresponde a un empréstito contratado por la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER con garantía de la Nación, por un monto de US\$100 millones.

En concordancia con el artículo 2.4.2.5. del Decreto 1068 de 2015, las entidades que contraten operaciones de crédito con garantía de la Nación deben realizar aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Ley 448 de 1998). Durante el último año fue aprobado el plan de aportes para esta operación de FINDETER y se llevó a cabo el seguimiento para las veinticuatro (24) operaciones que actualmente cuentan con un plan de aportes vigente.

En procura de mejorar el cubrimiento del riesgo, en 2015 a partir de las facultades que le otorga la ley, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional mediante la Resolución 0932, expidió la metodología para la valoración de los pasivos contingentes provenientes de las operaciones de crédito público en las que la Nación actúe como garante y para el cálculo de los aportes que deben efectuar las entidades estatales que requieran de la garantía de la Nación.

Con la Resolución en mención se pasa de cubrir un 120% del servicio anual de la deuda a cubrir la totalidad, es decir, el 100% de la deuda más un margen que puede ser de hasta un 30% adicional. Con esto, al lograr un cubrimiento mayor se optimiza también el monto de los aportes al Fondo de Contingencias, considerando como variable relevante en la definición de los aportes, los colaterales que las entidades garantizadas constituyen a favor de la Nación.

2.2.4.4 Riesgo por Actividad litigiosa

La incidencia de procesos Judiciales en contra de la Nación y demás entidades estatales es alta. Para el caso de la Nación, de acuerdo con cifras consideradas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2027, el contingente estimado asciende a \$51,3 billones.

Sobre el particular, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en convenio con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, ha trabajado en dos frentes, enfocados hacia el desarrollo de un módulo que hará parte del Sistema Único de Información Litigiosa (eKogui), el primer

frente determinó que el pasivo contingente se calculará con base en la metodología de la DGCPTN y el segundo frente, se enfocó hacia el desarrollo de una metodología para el cálculo de las cuantías de la provisión contable.

Se avanzó en los acuerdos y en la definición de las especificaciones técnicas para el desarrollo que está en curso sobre el módulo de cálculo del pasivo contingente y se cuenta con una metodología preliminar para lo pertinente al cálculo y definición de la provisión contable para los contingentes litigiosos de las entidades del orden nacional.

2.2.4.5 Riesgo por Desastres Naturales

Se fortaleció la estrategia de Gestión de Riesgo frente a Desastres Naturales, la cual considera una capa de retención y otra de transferencia. Respecto a la capa de retención de riesgo, en la actualidad se cuenta con un crédito contingente (CAT-DDO II) por valor de US\$250 millones, el cual puede ser usado ante la declaratoria de emergencia ocasionado por un desastre natural. De igual manera se trabajó activamente en el proceso de Reglamentación del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, que le permitirá al Gobierno Nacional contar con una subcuenta de protección financiera, a través de la cual, el MHCP podrá adquirir instrumentos o seguros para la protección de sus finanzas frente a la ocurrencia de desastres naturales.

Respecto a la capa de transferencia de riesgo, en conjunto con los países de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile), se ha venido trabajando y evaluando la viabilidad de la estructuración de un bono catastrófico, el cual sería emitido conjuntamente y permitiría transferir los riesgos seleccionados por cada país al mercado internacional, en una primera emisión.

Por otro lado, junto con la Agencia Colombia Compra Eficiente (CCE), se está adelantando un estudio que mida el nivel de aseguramiento de los bienes inmuebles en propiedad de la Nación, esto con el objetivo de diseñar estrategias que permitan mejorar el nivel de aseguramiento para estos bienes.

2.2.4.6 Fondo de contingencias

A 31 de mayo de 2016, el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) contaba con un saldo acumulado de \$1,08 billones, presentando un incremento frente a la vigencia inmediatamente anterior, explicado principalmente por el fondeo realizado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para cubrir los diferentes proyectos viales a su cargo y en menor proporción por las entidades que, dada la garantía de la Nación en operaciones de crédito, están obligadas a efectuar aportes.

Del total del saldo acumulado, el 82% corresponde a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, el 17% corresponde a obligaciones contingentes de la Nación por el otorgamiento de garantías en la celebración de operaciones de crédito público a diferentes entidades estatales y el 1% a los aportes realizados por la ANI, con referencia al contingente litigioso.

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

Tabla 18 Saldo Acumulado a mayo de 2016 Fondo de Contingencias
(Millones de pesos)

Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	\$ 884.935	\$ 660.982
Garantías de la Nación	\$ 188.541	\$ 0
Litigios	\$ 8.542	\$ 0
Total	\$ 1.082.018	\$ 660.982

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. – Reporte mayo-2016

2.2.5 Subdirección de Tesorería

La Subdirección de Tesorería de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional tiene como misión la administración de la liquidez, con el fin de asegurar la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de las obligaciones de la Nación y la colocación de los excedentes en las mejores condiciones posibles, de acuerdo con los lineamientos de riesgo definidos. Dentro de los recursos administrados por la Subdirección de Tesorería, se encuentran los recursos propios y los recursos de fondos administrados dentro de los que se encuentran el Sistema General de Regalías, el Sistema de Cuenta Única Nacional, el fondo CREE, entre otros.

Para el periodo 2015 – 2016 la Subdirección de Tesorería alcanzó los siguientes logros:

- **Efectiva gestión de liquidez**, priorizando la atención de las necesidades del Presupuesto General de la Nación, superando la meta de rendimientos inicial y logrando una coordinación activa con las necesidades de la política monetaria del Banco de la República y con la gestión de deuda.
- **Realización de operaciones de manejo por \$9,3 billones y operaciones de redención anticipada de Títulos de Tesorería TES del portafolio de la Tesorería por un valor de \$5,3 billones**, que tuvieron un impacto positivo en el saldo de la deuda y permitieron a la tesorería contar con un portafolio más líquido para atender las necesidades de caja.
- **Finalización de la incorporación al Sistema de Cuenta Única Nacional – SCUN de los establecimientos públicos del orden nacional y fondos especiales**, sujetos de esta disposición, alcanzando un total de recursos administrados por concepto de SCUN de \$9,9 billones y evidenciando un ahorro en los costos de financiación de la Nación.

- **Implementación de nuevos instrumentos de inversión en dólares**, de conformidad con los lineamientos y políticas de riesgo adoptadas en el 2013, tales como la inversión en fondos del mercado monetario, y en *Notice Deposit*.
- **Optimización del manejo de los depósitos remunerados con el Banco de la República**, que implica el cambio de plataforma en la cual se constituyen los mismos, en la metodología del cálculo de la curva de rentabilidad y el mecanismo de oferta de los cupos de liquidez ante dicha entidad.
- **Gestión de proyectos normativos de impacto positivo para la eficiente administración de los recursos manejados por la Tesorería General**, tales como la expedición de la metodología para el cálculo de rendimientos financieros originados en recursos de la Nación y administrados por terceros, formalizada mediante el Decreto 1853 de 2015 y diferentes disposiciones incorporadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Ley 1753 de 2015 relacionadas con la modernización de operaciones de la Tesorería General y la incorporación de recursos exceptuados al Sistema de Cuenta Única Nacional.

2.2.5.1 **Gestión de Recursos en Pesos**

En relación con la administración de recursos en pesos, las disponibilidades mensuales de caja durante el 2015 presentaron un comportamiento creciente, alcanzando un nivel máximo de acumulación de recursos en el mes de septiembre de 2015, anticipando el vencimiento de deuda interna del mes de octubre del mismo año. Por otra parte, el menor nivel de disponibilidad que se observó, ocurrió en el mes de febrero donde los recursos propios presentaron una disponibilidad de caja negativa como consecuencia del pago de los vencimientos de deuda interna que ocurrieron durante dicho mes. En relación con el recaudo tributario se observó un comportamiento positivo a lo largo del año en impuestos como la Retención en la fuente, el CREE, el impuesto a la riqueza y el impuesto a la gasolina.

Al cierre de 2015, los recursos propios de la Tesorería cerraron con un saldo negativo de \$0,9 billones que se cubrieron transitoriamente mediante pagarés pasivos a favor de algunos fondos administrados. Teniendo en cuenta lo anterior, se terminó con un total de recursos de \$13,2 billones (gráfica 30 y tabla 19). Estos recursos se encontraban constituidos por: \$9,2 billones en portafolio de TES y \$4,0 billones en caja, invertidos estos últimos en depósitos remunerados con el Banco de la República

Gráfica 30 Disponibilidad de Recursos en Pesos 2015 - 2016
(Billones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN.

Tabla 19 Cierre 2015 Subdirección de Tesorería

Cierre 2015		
Concepto	Estimado*	Real
Recursos Propios	\$ (9,777)	\$ (10,756)
Disponibilidad	\$ (11,474)	\$ (19,916)
TES	\$ 1,697	\$ 9,160
Fondos Administrados	\$ 4,092	\$ 6,793
Disponibilidad	\$ 4,092	\$ 6,793
TES	-	-
SGR	\$ 5,657	\$ 7,294
Disponibilidad	\$ 5,657	\$ 7,294
TES	-	-
SCUN	\$ 3,167	\$ 9,866
Disponibilidad	\$ 3,167	\$ 9,866
TES	-	-
Total Recursos	\$ 3,139	\$13,197
Disponibilidad	\$ 1,442	\$ 4,038
TES	\$ 1,697	\$ 9,160

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGCPTN.

En relación con el portafolio en TES manejado por la Tesorería General, se resalta durante el periodo 2015-2016, la realización de operaciones de manejo por un total de \$14,6 billones con el fin de dar una administración eficiente de los recursos del Tesoro Nacional. Es así, como durante el mencionado periodo y con los títulos adquiridos por el Tesoro Nacional, se declararon de plazo vencido títulos con vencimiento en junio de 2016 por un valor total de \$5,3 billones y se realizaron operaciones de intercambio por valor de \$9,3 billones, entregando títulos con vencimiento el 28 de octubre de 2015 y el 15 de junio de 2016 y recibiendo a cambio títulos con vencimiento en los años 2017, 2019, 2020, 2021, 2025, 2026 y 2030.

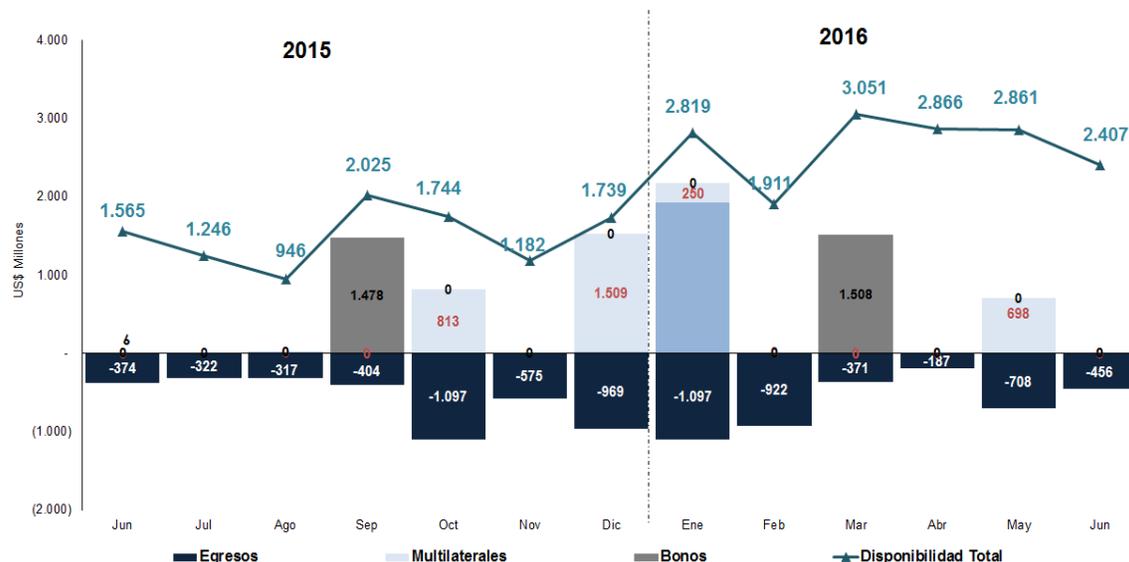
2.2.5.2 Gestión de Recursos en Dólares

En cuanto a la administración de recursos en dólares para el periodo en consideración, los altos volúmenes observados en los meses de enero, marzo y septiembre de 2015 correspondieron a colocación de bonos externos y durante los meses de octubre y diciembre, debido a desembolsos de créditos con organismos multilaterales. Por otro lado, al cierre del 2015 la disponibilidad de recursos con la que la tesorería terminó la vigencia fiscal fue de US\$ 1.739 millones (Gráfico 31).

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

Gráfica 31 Disponibilidad de Recursos 2015-2016

(en millones de Dólares)



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2.5.3 Recursos de Fondos Administrados

Fondos Administrados Especiales

La Subdirección de Tesorería administró en el 2015, veintisiete (27) fondos especiales, resaltando que al final del año 2015 el 57,5% de los recursos administrados pertenecían al fondo del impuesto del CREE y el 17,8% al Fondo FONPET. En cuanto al cierre de 2015 los fondos terminaron con una disponibilidad de caja de \$6,8 billones.

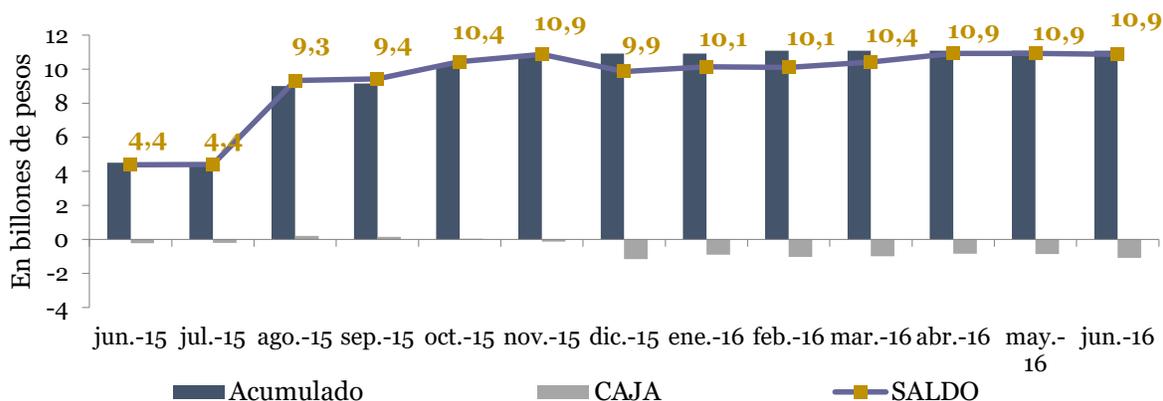
Sistema General de Regalías (SGR)

El SGR continuó conservándose como el fondo administrado más importante durante el año 2015, terminando con un saldo de \$7,3 billones. En el año 2015 el total de ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) ascendieron a \$7,06 billones, de los cuales la Agencia Nacional de Hidrocarburos transfirió en el año \$5,37 billones, y la Agencia Nacional de Minería \$1,68 billones. Adicionalmente, se compraron dólares para el Fondo de Ahorro y Estabilización por US\$ 570,6 millones equivalente a \$1,5 billones.

Sistema de Cuenta Única Nacional

De acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 2785 de 2013 y modificado por el Decreto 1780 de 2014, las entidades públicas iniciaron el proceso de traslado de recursos representados en efectivo y Títulos de Deuda Pública -TES al Tesoro Nacional teniendo como plazo máximo el 31 de diciembre de 2015. Durante el año 2015 se incorporaron al Sistema de Cuenta Única Nacional un total de sesenta y ocho (68) entidades y fondos especiales del orden nacional, los cuales presentaron un saldo disponible a 31 de diciembre de \$9,9 billones

Gráfica 32 Saldo Entidades CUN 2015-2016
(En billones de pesos)



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2.5.4 *Proyectos en Curso*

- Gestión de contratos y convenios necesarios para el manejo de cámaras de compensación y liquidación de valores.
- Revisión normativa de las operaciones de tesorería y consolidación de las mismas y sus procedimientos, en un manual de tesorería
- Diseño e implementación de una estrategia de liquidez que incluya *benchmarks* e indicadores de seguimiento del estado de la caja, incluyendo la gestión de recursos propios como administrados y que sea consistente con la estrategia de deuda
- Implementación de nuevas operaciones activas de tesorería, tales como la utilización de cuentas de inversión en dólares, realización de operaciones de derivados financieros para cubrir los riesgos en las fluctuaciones de los mercados en los que participa la tesorería, además de operaciones de liquidez de la tesorería que permitan no solamente favorecer el balance del tesoro nacional sino coadyuvar al desarrollo del mercado monetario.
- Evaluación y diagnósticos de las necesidades tecnológicas de la Subdirección con el fin de lograr que los aplicativos utilizados en el proceso de gestión de liquidez, estén acordes e integrados con los demás aplicativos de la DGCPTN y que se disminuya el riesgo de tratamientos manuales de la información.

2.2.6 **Subdirección de Banca de Inversión y Asociaciones Público Privadas**

Luego de la expedición del documento CONPES 3851 del 2015, mediante el cual se define la política y estrategia de seguimiento de activos propiedad de la Nación, se presentaron cambios en la estructura organizacional al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creó la Dirección de Participaciones Estatales y la Subdirección de Asociaciones Público-Privadas. La Dirección asumió las funciones de manejo y administración de activos propiedad de la Nación – Ministerio de Hacienda Crédito Público y los temas relacionados con los sistemas de transporte masivo. La subdirección por su parte, tiene como funciones principales el análisis de condiciones financieras y de obligaciones contingentes en los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP), siendo esta última función trasladada de la Subdirección de Riesgo.

En este sentido este informe contiene las actividades ejecutadas por la Subdirección de Banca de inversión hasta diciembre de 2015 y por la nueva Subdirección de Asociaciones Público Privadas (APP's) hasta junio de 2016.

2.2.6.1 Apoyo al Desarrollo de la Infraestructura- Asociaciones Público Privadas

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, cumple con dos roles fundamentales en términos de los proyectos de infraestructura desarrollados bajo el esquema de APP. En primer lugar, conforme a la Ley 1508 de 2012, emite una no objeción de las condiciones financieras de los contratos que se desarrollen bajo el esquema APP que involucren recursos del Presupuesto General de la Nación, con el fin de pactar los términos financieros más favorables para la Nación y propender por la eficiencia de los recursos públicos involucrados. En segundo lugar, de acuerdo con la Ley 448 de 1998, realiza el análisis y aprobación de la valoración de las obligaciones contingentes que se generan en dichos contratos.

En este sentido, en el año 2015 la Subdirección de Banca de Inversión apoyó en el análisis de las obligaciones contingentes de las Iniciativas Privadas sin desembolsos de recursos públicos (Ibagué-Cajamarca, Malla Vial del Meta, Chirajará-Villavicencio, Cesar-Guajira, Antioquia-Bolívar, Cambao-Manizales, Neiva- Girardot, Tercer Carril Bogotá-Girardot y Vías del Nus).

En la vigencia 2016, con los cambios de estructura organizacional al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el nuevo rol de la Subdirección de Asociaciones Público-Privadas, se emitió la aprobación de obligaciones contingentes de los proyectos de iniciativa privada Buga-Buenaventura y Accesos Norte Fase I.

Tabla 20 Iniciativas Privadas aprobadas 2015
(Cifras en millones de pesos – diciembre de 2015)

Iniciativas Privadas Proyecto	Capex*	Opex*	Valor Contrato	Riesgo valorados
Ibagué -Cajamarca	\$ 1,155,354	\$ 943,922	\$ 2,099,276	\$ 59,554
Malla Vial del Meta	\$ 1,403,891	\$ 2,138,387	\$ 3,542,278	\$ 1,995,469
Chirajara- Villavicencio	\$ 2,106,442	\$ 3,527,580	\$ 5,634,022	\$ 3,221,515
Cesar- Guajira	\$ 410,115	\$ 1,426,075	\$ 1,836,190	\$ 1,469,646
Antioquia-Bolívar	\$ 1,247,488	\$ 1,784,068	\$ 3,031,556	\$ 1,626,517
Cambao-Manizales	\$ 583,347	\$ 893,518	\$ 1,476,866	\$ 484,946
Neiva-Girardot	\$ 836,694	\$ 1,317,819	\$ 2,154,513	\$ 87,277
Tercer Carril Bogotá-Girardot	\$ 1,831,571	\$ 2,650,463	\$ 4,482,034	\$ 331,703
Vias de Nus	\$ 1,064,571	\$ 1,691,456	\$ 2,756,027	\$ 315,030
Buga Buenaventura	\$ 1,075,557	\$ 1,984,672	\$ 3,060,229	\$ 227,061
Accesos Norte Fase I	\$ 488,896	\$ 819,769	\$ 1,308,665	\$ 84,543
Total	\$ 12,203,927	\$ 19,177,729	\$ 31,381,656	\$ 9,903,261

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura

Adicional a los proyectos anteriormente mencionados se realizó el análisis y aprobación de obligaciones contingentes del proyecto Servicio de Recaudo de Peajes INVIAS, el cual tiene un plazo de 5 años y fue estructurado bajo la modalidad de iniciativa pública. Para este caso específico, se contemplan mecanismos alternativos propios de la ejecución del

proyecto que permitirán compensar al socio privado en caso de materialización de algún riesgo a cargo del público, sin necesidad de recurrir al Fondo de Contingencias.

Finalmente, conforme al decreto 423 de 2001, se aprobó seguimiento a los planes de aportes al Fondo de Contingencias del proyecto Santa Marta-Paraguachón, realizando apertura de la subcuenta por riesgo de diferencial tarifario.

2.2.6.2 Sistemas de Transporte Masivo

En cuanto a los Sistemas de Transporte Masivo, la Subdirección de Banca de Inversión, tenía como función asesorar a las entidades competentes en la estructuración de los términos financieros de los proyectos de transporte masivo en los cuales participe la Nación, atendiendo la Ley 310 de 1996 en donde se prevé que ésta última, participará en la Cofinanciación de los sistemas de transporte con un mínimo de 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del Proyecto.

A. Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM

En este ámbito, la Subdirección realizó seguimiento a la ejecución de los recursos de la Nación mediante la participación en los Comités Fiduciarios y Asambleas convocadas por los Entes Gestores de las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla, Pereira, Cartagena y Bucaramanga. Así mismo, se incorporaron las partidas correspondientes en los presupuestos anuales, se desembolsaron los recursos en los términos previstos en los Convenios de Cofinanciación, siempre y cuando las necesidades y flujo de caja de los Proyectos lo requirieran, se realizaron las revisiones para las programaciones y/o reprogramaciones de aportes de acuerdo a lo acordado con el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Adicionalmente, la Subdirección participó en las negociaciones de las operaciones de crédito con la Banca Multilateral buscando fuentes de financiación para éstos proyectos.

Tabla 21 Ejecución Acumulada
(Cifras en millones de pesos constantes - 2015)

Proyecto	Presupuesto			Total desembolsos	% ejecución presupuestal
	Nación	Municipio	Total		
Barranquilla	\$ 465.919	\$ 287.603	\$ 753.522	\$ 574.338	76%
Bogotá D.C.	\$ 4.822.934	\$ 3.165.390	\$ 7.988.324	\$ 7.469.967	94%
Bucaramanga	\$ 443.426	\$ 178.998	\$ 622.424	\$ 531.195	85%
Cali	\$ 1.367.736	\$ 578.485	\$ 1.946.222	\$ 1.590.083	82%
Cartagena	\$ 468.991	\$ 265.550	\$ 734.541	\$ 513.845	70%
Medellín	\$ 497.523	\$ 345.084	\$ 842.607	\$ 682.191	81%
Pereira	\$ 167.280	\$ 120.943	\$ 288.223	\$ 301.781	105%
Soacha	\$ 98.609	\$ 43.326	\$ 141.935	\$ 142.110	100%
Total	\$ 8.332.418	\$ 4.985.379	\$ 13.317.798	\$ 11.805.510	89%

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

➤ Puntos Relevantes:

- En la vigencia 2015, los proyectos presentaron baja ejecución debido principalmente a inconvenientes con las negociaciones en los contratos de operación, demoras en los ajustes de los diseños de portales y medidas cautelares.
- Los Entes Gestores presentaban altos saldos en los encargos fiduciarios por valor de \$271.439 millones con corte a 31 de diciembre de 2015, los cuales han venido disminuyendo, debido a que no se han girado recursos de las vigencias apropiadas hasta que el proyecto lo requiera.
- Con el propósito de optimizar los recursos disponibles y evitar que éstos permanezcan ociosos en los encargos fiduciarios, se realizó un ejercicio de reprogramación de las vigencias futuras de acuerdo con las posibilidades reales de ejecución de los proyectos, buscando el uso de los mismos y la eficaz implementación de los Sistemas de Transporte Público de Pasajeros, conforme a los alcances y metas establecidas en cada uno de los documento CONPES.
- Se tramitaron nuevos recursos de la Nación para los proyectos de Medellín, por valor de \$154.509 millones para las vigencias 2018 a 2020, Cali por valor de \$83.995 millones para las vigencias 2018 a 2020 y Bucaramanga por valor de \$53.412 millones para las vigencias 2018 a 2019. Este esfuerzo adicional por parte de la Nación, busca entregar los recursos que permitan finalizar las obras de estos sistemas para mejorar las condiciones de operación de los mismos.
- Como resultado de un proceso de estructuración del proyecto Metro por parte del Distrito, en octubre de 2015 se aprobó el Aval Fiscal de la primera línea del metro de Bogotá por valor de \$9,65 billones. El valor total del proyecto se estimó en \$14,4 billones, por lo cual el Distrito se comprometió con el aporte de recursos por \$4,14 billones. El proyecto planteaba una longitud de 23,4 km, 100% subterráneo con un total de veintitrés (23) estaciones, de éstas, 8 permiten la conexión intermodal con el sistema troncal de Transmilenio (Portal de las Américas, Boyacá, Avenida 68, Hortúa, San Victorino, Lima y la Rebeca), 2 de ellas serán tipo especial que tienen conexión directa con más de un medio de transporte e incluyen equipamiento anexo como centros comerciales, centros de negocios, centros culturales o de vivienda. Todas las estaciones prevén comunicación con otros modos de transporte, autobuses, taxis, etc.

Para la determinación del valor de Vigencias Futuras requeridas por el proyecto y el esquema de financiación, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público aportó recursos por valor de \$5.934 millones para la estructuración financiera del proyecto; con el cambio de administración y la nueva visión sobre el proyecto, se suspendió este contrato y solo hasta que se defina por parte de la administración distrital la nueva visión del proyecto y los costos asociados, no se realizará la estructuración financiera del mismo.

B. Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP

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

Tabla 22 Ejecución Acumulada
(Cifras millones de pesos constantes - 2015)

Proyecto	Presupuesto			Total desembolsos	% ejecución
	Nación	Municipio	Total		
Armenia	\$ 147.025	\$ 62.252	\$ 209.278	\$ 69.689	33%
Montería	\$ 181.077	\$ 77.381	\$ 258.458	\$ 157.114	61%
Neiva	\$ 178.222	\$ 89.820	\$ 268.042	\$ 16.389	6%
Pasto	\$ 247.333	\$ 101.580	\$ 348.914	\$ 213.180	61%
Popayán	\$ 191.352	\$ 80.069	\$ 271.420	\$ 79.418	29%
Santa Marta	\$ 246.431	\$ 124.615	\$ 371.046	\$ 40.766	11%
Sincelejo	\$ 116.555	\$ 55.704	\$ 172.259	\$ 47.898	28%
Valledupar	\$ 191.515	\$ 81.907	\$ 273.422	\$ 55.550	20%
Total	\$ 1.499.508	\$ 673.329	\$ 2.172.837	\$ 680.004	31%

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

➤ Puntos Relevantes:

- A través de la participación en las Juntas Directivas se proporcionaron estrategias para mejorar el fortalecimiento Institucional de los Entes Gestores de las ciudades.
- Participación activa en conjunto con el Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Entes Gestores con el objetivo de suministrar herramientas para la definición de la estrategia de gestión de flota y recaudo para cada uno de los proyectos.
- Se logró disminuir los saldos en fiducia alcanzando un valor de \$118.748 millones a 31 de diciembre de 2015, debido a que no se han girado recursos de las vigencias apropiadas hasta que se ejecuten los recursos de los encargos.
- Participación en las negociaciones con la banca multilateral para la financiación que permitan el desarrollo de los proyectos.
- Se apropiaron nuevos recursos para los sistemas por valor total de \$365.376 millones para los siguientes proyectos:

Tabla 23 Ejecución acumulada en millones de pesos

Proyecto	Valor	Vigencia
Valledupar	\$ 71.135	2018 a 2020
Sincelejo	\$ 54.306	2018 a 2020
Santa Marta	\$ 59.400	2019 a 2021
Popayán	\$ 68.223	2019 a 2020
Pasto	\$ 29.263	2018
Montería	\$ 56.768	2018 a 2019
Armenia	\$ 26.280	2019 a 2020
Total	\$ 365.376	

Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2.6.3 Gestión de Activos

La Subdirección de Banca de Inversión tenía a su cargo el seguimiento de las principales variables financieras de las empresas donde la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene participación y las empresas del sector eléctrico donde por mandato de ley, el Ministerio las representa en las asambleas de accionistas. De igual manera se asesoraba, proponía y realizaba seguimiento a los procesos de vinculación de la participación privada, tales como fusiones, adquisiciones, capitalizaciones, enajenaciones, concesiones y esquemas de participación directa e indirecta de la Nación.

El objetivo principal de la Subdirección era administrar el portafolio existente, mejorando los sistemas de información y comunicación entre el Ministerio y los miembros de juntas directivas, optimizar el desempeño financiero de las empresas para que a través de los dividendos o las enajenaciones fueran una fuente de recursos para la financiación del Presupuesto General de la Nación o de sectores específicos de acuerdo con los lineamientos del Gobierno Nacional⁷.

En este contexto, se inició el desarrollo de actividades con el objetivo de optimizar el desempeño del portafolio administrado, las cuales se describen a continuación:

1. Colombia continúa trabajando con el fin de ingresar a la OECD, bajo los lineamientos de la organización. Para tal fin se tuvo avances en materia de Gobierno Corporativo, con lo cual se trabajó en conjunto con la Secretaria General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el documento CONPES 3851 de noviembre de 2015, el cual determinó los lineamientos más relevantes de gobierno corporativo dentro de las empresas donde la Nación tiene participación y estableció un plan de acción, con la creación de la Dirección de Participaciones estatales en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷ Algunas de éstas funciones fueron trasladadas a la Dirección de Participaciones Estatales, ver capítulo 3

Teniendo en cuenta el principio de revelación de cuentas y transparencia de la OECD, la Subdirección de Banca organizó mesas de trabajo con la Contaduría General de la Nación, para el desarrollo de un aplicativo tecnológico que permita acceder a una fuente fiable, completa y oportuna de información de tipo financiero y de gobierno corporativo, el cual va dirigido en un principio a las empresas en las que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene participación accionaria, para luego trascender a las empresas donde la Nación cuenta con participación patrimonial.

2. De igual manera en conjunto con la Secretaria General y el área de Servicios Tecnológicos del Ministerio de Hacienda, se trabajó en el perfeccionamiento del aplicativo de Juntas Directivas, tendiente a realizar un mejor seguimiento a la información administrativa de las compañías. Para garantizar el éxito de este proyecto, los miembros de Junta Directiva deberán alimentar periódicamente el sistema y se deberá hacer seguimiento a dichos informes.
3. Desde el año 2010 se inició el proceso de enajenación del 57,61% de las acciones ordinarias que la Nación tenía de ISAGEN, equivalentes a 1.570.490.767 acciones. En el año 2015 este proceso experimentó importantes acontecimientos, tales como: i) el levantamiento de las medidas cautelares el 10 de septiembre de 2015 decretadas el 15 de mayo del mismo año, de conformidad con la Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declaró la legalidad del Decreto 1609 de 2013 y los modificatorios y ii) restituyó el plazo establecido en el Decreto 1512 de 2014 de 4 meses y 10 días, para que el Gobierno Nacional reanudara y culminara el programa de enajenación. En este sentido el Decreto 1609 de 2013 quedó vigente hasta el 27 de enero de 2016, plazo en el cual se debía terminar el proceso de enajenación de las acciones.

Luego de la reanudación por las nuevas condiciones de mercado y del activo, el Gobierno Nacional tomo la decisión de actualizar el ejercicio de valoración de la empresa y continuó con el proceso de enajenación. En este sentido el 22 de octubre de 2015 se precalificaron cinco firmas GenerCo S.A, Gas Natural SDG S.A., Consorcio del Pacífico, Colbún Desarrollo SpA. y BRE Colombia Investment L.P. Posteriormente el 22 de diciembre de 2015, el Consejo de Ministros aprobó modificar el precio para la Segunda Etapa, estableciendo un precio mínimo de cuatro mil ciento treinta pesos moneda corriente por acción (\$4.130). El 4 de enero de 2016 dos de los cinco precalificados presentaron garantía de seriedad de la oferta, Colbún y Brookfield; dos días antes de la subasta, el 11 de enero de 2016 Colbún manifestó públicamente su decisión de no participar en la subasta y el 13 de enero se adjudicó a la firma Brookfield por el precio mínimo.

Este proceso significó ingresos para la Nación por \$6,5 billones con un valor de venta de 14 veces el EBITDA, siendo la transacción más alta en Latinoamérica en los últimos años.

4. En relación con el ambicioso plan de infraestructura que tiene contemplado el Gobierno Nacional, al cual se destinarán los recursos de la venta de Isagen, se continuó desarrollando las herramientas necesarias para el uso de los recursos en la

ejecución de infraestructura. De esta manera se expidió el decreto 857 del 23 de mayo de 2016, que define las condiciones de administración del Fondo Nacional para el Desarrollo de Infraestructura- FONDES el cual será administrado por la Financiera de Desarrollo Nacional – FDN.

5. La Subdirección apoyó y coordinó los temas relacionados con la enajenación de participaciones accionarias en las compañías que debían surtir los trámites establecidos en la Ley 226 de 1995. Dentro de este proceso, se puede mencionar Segurexpo una filial de Bancoldex, que se presentó al Consejo de Ministros el 9 de noviembre de 2015 y Ecopetrol con la enajenación de ISA con la expedición del decreto 1800 de setiembre de 2015.
6. Se realizó seguimiento al Patrimonio Autónomo de Remanentes de Electrificadoras en Liquidación en los comités fiduciarios establecidos para tal fin por la Fiduciaria La Previsora SA. Es preciso indicar que las electrificadoras que están en este patrimonio son: Electrificadora de Córdoba, Magangue, Sucre, Guajira, Bolívar y Atlántico. Luego de que la Fiduciaria La Previsora manifestó la imposibilidad de vender las acciones de las electrificadoras en Electricaribe S.A ESP con el fin de obtener liquidez para pagar todas sus acreencias, se ha continuado con el mismo mecanismo de obtención de liquidez para poder finalizar las liquidaciones de las electrificadoras. Sin embargo, es preciso indicar que, en algunos casos, los procesos judiciales han tenido avances importantes.
7. Respecto a las compañías que se encuentran en proceso de liquidación donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene participación, (Cales y Derivados de la Sierra, Ciudad Chipichape, Electrocesar, Corelca, Cofinorte, Electrolima), se ha venido solicitando periódicamente a los diferentes liquidadores un informe específico del estado del proceso, a fin de hacer un seguimiento más exhaustivo a los mismos, procurando que los procesos de liquidación no se extiendan por muchos años. En relación con lo anterior, se debe mencionar que se concluyó el proceso de liquidación de las sociedades Corelca, Cofinorte y Electrocesar.

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

2.2.7.1 *Financiamiento de Otras Entidades*

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

Al respecto, entre junio de 2015 y junio de 2016, se autorizaron i) operaciones de endeudamiento interno por \$1,46 billones, ii) créditos de tesorería por \$3,07 billones y iii) empréstitos externos hasta por US\$1.475 millones de dólares (\$4,81 billones). Adicionalmente se autorizaron a empresas del sector energético, ISA S.A. E.S.P. y Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P., para gestionar operaciones de crédito público externo por un monto de hasta US\$ 1.000 millones, y otorgar garantías a sus filiales en el exterior, con el fin de financiar sus proyectos de expansión fuera del país.

Tabla 24 Autorizaciones de Endeudamiento Junio 2015 – Junio 2016
(Billones de pesos)

Tipo	Monto	Participación
Créditos Internos	\$ 1,46	15,64%
Créditos de Tesorería	\$ 3,07	32,83%
Créditos Externos ⁸	\$ 4,81	51,53%
Total	\$ 9,34	100,00%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN

En lo corrido del año objeto de estudio, más del 50% de las autorizaciones impartidas corresponden a la celebración de operaciones de crédito público de empresas del Sector de Hidrocarburos y del Sector de Generación y Transmisión de Energía tales como Ecopetrol, Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. (EEB), Empresas Públicas de Medellín (EPM), Internexa, ISA S.A. E.S.P., diferentes Electricificadoras, entre otros, con el objetivo de financiar su plan de inversiones y atender propósitos corporativos generales.

Con relación a las condiciones de mercado bajo las cuales se autorizó la contratación de créditos de tesorería, las tasas de referencia se ubicaron, para empréstitos en moneda legal colombiana en un margen entre DTF T.A. +4% e IBR T.V. +3,5%, y para empréstitos en otras monedas en un margen dado por LIBOR (6M) +2% y LIBOR (1Y) +1,75%.

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

2.2.7.2 Seguimiento a los créditos externos garantizados por la Nación

El Grupo de Seguimiento y Cartera, realizó seguimiento a cada uno de los vencimientos de los créditos externos garantizados por la Nación. A 30 de junio de 2016 existen cuarenta y dos (42) créditos externos contratados por entidades de orden nacional y territorial que tienen Garantía de la Nación, de los cuales treinta y seis (36) créditos tienen Contrato de Contragarantía y seis (6) créditos no tienen ninguna contragarantía real a favor de la Nación, únicamente tienen pagarés. Al respecto, es importante resaltar que en el periodo fueron cancelados dos (2) créditos que no tenían contragarantía real a favor de la Nación.

⁸ Monto equivalente en moneda legal colombiana, de conformidad con la Tasa Representativa del Mercado vigente en la fecha de publicación de la Resolución de autorización correspondiente.

Existen treinta y seis (36) créditos que tienen Contratos de Contragarantía, de los cuales, ocho (8) tienen Contratos de Encargo Fiduciario para la Administración de los recursos de las diferentes rentas pignoradas a favor de la Nación.

Como consecuencia de la venta de ISAGEN, en el mes de enero de 2016, fue liberada la garantía soberana otorgada al crédito suscrito por esta empresa con garantía de Overseas Private Investment Corporation –OPIC- por valor de US\$212 millones.

Igualmente se debe resaltar que con base a la Ley 448 de 1998, el artículo 3º de la Ley 819 de 2003, el Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005 y las Resoluciones N° 2818 del 11 de noviembre de 2005 y 0932 del 10 de abril de 2015, veintitrés (23) entidades que suscribieron Contratos de Contragarantía, tienen la obligación de realizar aportes anuales en pesos al Fondo de Contingencias de Entidades Estatales, hasta el vencimiento del crédito. Los aportes al Fondo de Contingencias, con corte al 30 de junio de 2016, tienen un valor de \$142.840 millones, que se encuentran administrados por Fiduprevisora.

2.2.7.3 Seguimiento a los créditos internos garantizados por la Nación

A 30 de junio de 2016, se encuentran registrados, en el sistema de deuda pública de la DGCPTN, como vigentes y con garantía de la Nación un total de tres (3) entidades, cuya deuda total asciende a \$186.490,07 millones, de los cuales \$100.865,62 millones son garantizados por la Nación.

Tabla 25 Saldo Créditos Garantizados (A 30 de Junio de 2016)
(Millones de pesos)

Entidad	Saldo Deuda	Saldo Garantizado
Departamento del Magdalena	\$ 22.675,47	\$ 9.070,19
Municipio de Santiago De Cali	\$ 154.606,74	\$ 88.112,29
Municipio de Magangué	\$ 9.207,86	\$ 3.683,14
Total	\$ 186.490,07	\$ 100.865,62

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN

2.2.7.4 Recuperación de Cartera

El saldo de la cartera a favor de la Nación por concepto de créditos concedidos con recursos del Presupuesto General de la Nación, acuerdos de pago y cuentas por cobrar, a 30 de junio de 2016, asciende a \$8,01 billones, de los cuales \$6,7 billones son por capital y \$1,2 billones por concepto de Intereses.

Se ha estimado que el 88,1% es cartera recuperable con situación de fondos, que equivalen a \$7,05 billones. Los principales deudores de la Nación, son:

Tabla 26 Principales Deudores de la Nación
(Miles de Millones de pesos) - Con Situación de Fondos

Entidad	Saldo Deuda	Porcentaje de Participación
Metro de Medellín	\$ 5.445,8	77%
Emcali	\$ 1.098,6	16%
Urra	\$ 393,9	6%
Distrito Barranquilla	\$ 65,6	1%
Fogacoop	\$ 32,1	0%
Otras	\$ 19,5	0%
Total	\$ 7.055,70	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN

El 11,9% del saldo de cartera restante, equivalente a \$950 mil millones, corresponde principalmente a: i) entidades que se encuentran en liquidación, por \$152 mil millones; ii) en cobro coactivo, por \$5 mil millones; iii) entidades del orden nacional que efectúan pagos Sin Situación de Fondos (SSF), por \$530 mil millones; iv) créditos que pueden ser condonados, por \$43 mil millones y, v) otras entidades por \$223 mil millones:

2.2.7.5 Saneamiento Deuda

En cuanto al saneamiento de la deuda que tienen algunas entidades con la Nación. Se realizó la reestructuración y reconocimiento de deuda de los siguientes créditos:

- Reestructuración del crédito del Distrito de Barranquilla cuyo saldo ascendía a la suma de \$64 mil millones, en nuevas condiciones financieras de tasa de interés y plazo.
- Reestructuración de la deuda de las Empresas Municipales de Cali S.A. -Emcali E.I.C.E. E.S.P.-, por \$1,1 billones, ajustándola a lo estipulado en el CONPES 3858 de 2016, mediante el cual se establece la importancia estratégica del proyecto: “Apoyo Financiero al Plan de Inversiones en Infraestructura para Fortalecer la Prestación de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en el Municipio de Santiago de Cali”, sustentado en que la unidad de negocio de Agua y Alcantarillado de la Empresa, con el pago de la deuda en las condiciones inicialmente pactadas, arrojaría saldos negativos de caja durante el periodo 2016 al 2019.
- Reconocimiento de la deuda y recuperación de los recursos, a través de la celebración de un Acuerdo de Pago con el Departamento de Caldas por \$4,1 mil millones, por las sumas que debía restituir esta entidad territorial, correspondiente a los recursos girados por la Nación del Presupuesto General de la Nación, en desarrollo del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 – Saneamiento Deudas Sector Educación-.
- Se suscribió un Acuerdo de Pago con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), por la suma de \$44,1 millones en virtud de los pagos efectuados por la Nación como garante de la deuda externa a cargo de la entidad.

2.2.8 Subdirección de Relaciones con Inversionistas

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

Entre junio del 2015 y junio del 2016 se realizaron 60 reuniones con fondos de inversión e instituciones financieras locales e internacionales, donde se expuso el panorama macroeconómico y fiscal de la Nación, adicionalmente se resolvieron todas las dudas que surgieron en cada uno de los encuentros.

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

A continuación, mencionamos algunos de los eventos más relevantes en los cuales la Nación tuvo importante participación:



Febrero 23 de 2016. Bonds, Loans & Derivatives. Bogotá, Colombia.

Este evento reúne a representantes del sector empresarial, líderes en la toma de decisiones del sector financiero y representantes del gobierno, dentro de los cuales se encuentra la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la asistencia del Ministro de Hacienda, Mauricio Cardenas; la Directora de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ana Milena López y el Viceministro técnico Andrés Escobar. Este evento es de suma importancia para la región puesto que reúne pares como Chile, Colombia y Perú permitiendo a los participantes tener una visión panorámica de todas las opciones potenciales de financiación y de la percepción de los inversionistas a nivel internacional.

Los temas destacados del evento giraron en torno a las perspectivas económicas de Colombia frente a un mercado global, las estrategias de financiamiento de la Nación y sus retos, el panorama macroeconómico y su influencia en los mercados de capitales, las proyecciones del sector de infraestructura y minero-energético, el rol del sector bancario y el impacto de las reformas tributarias, entre otros.



Febrero 25 de 2016. Perspectivas Económicas 2016. Bogotá, Colombia.

El evento de Perspectivas Económicas 2016 fue una invitación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los Creadores de Mercado locales y sus analistas. El evento tuvo un formato de conferencia dirigida por el Ministro Mauricio Cárdenas junto con la participación de Andrés Velasco, el Director de Política Macroeconómica y Milena López, la Directora de Crédito Público.

El objetivo principal de este evento era exponer los principales supuestos macroeconómicos, sus proyecciones, explicar el panorama fiscal del momento y resolver dudas de los analistas de los creadores de mercado.



Mayo 12 – 13 de 2016. Inside Out Colombia. Nueva York, Estados Unidos.

El objetivo principal de este evento es promover la internacionalización del mercado de capitales colombiano y atraer nuevos inversionistas para así transformar a Colombia en un destino de inversión global. Colombia Inside Out reúne líderes del sector empresarial y financiero, representantes del gobierno e inversionistas para compartir las oportunidades de Colombia, las perspectivas económicas, los retos y los sectores claves para el crecimiento.

Este año el evento contó con la presencia del Viceministro de Hacienda Andrés Escobar en Londres y de la Directora General de Crédito Público Milena López en Nueva York.

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



El Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un evento para Creadores y analistas del mercado. El objetivo principal fue exponer el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2016 y discutir los desarrollos relevantes. El Ministro Mauricio Cardenas, Andrés Velasco, Director de Política Macroeconómica y Milena López, Directora de Crédito Público y Tesoro Nacional, expusieron el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 y las nuevas perspectivas económicas bajo el nuevo contexto internacional.

2.3 Riesgos y desafíos enfrentados

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

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

En cuanto al manejo proactivo del riesgo de refinanciamiento, si bien las operaciones de manejo ejecutadas en el pasado permitieron suavizar la presión de las amortizaciones y pagos de capital de la deuda nacional durante los últimos años, es importante tener presente que a pesar de las restricciones de carácter fiscal, la Nación debe mantenerse activa en la ejecución

de este tipo de operaciones, pues de este modo podrá, en conjunto con los lineamientos de emisión de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, evitar concentraciones de vencimientos en años específicos a lo largo de la curva de deuda.

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

3 Dirección General de Participaciones Estatales (DGPE)

3.1 Visión de largo plazo

La Dirección General de Participaciones Estatales (en adelante DGPE) fue creada el 11 de diciembre de 2015 mediante Decreto 2384 de 2015, como parte de una ambiciosa estrategia del Estado para avanzar hacia la consolidación del modelo de propiedad estatal concebido en el documento CONPES 3851 de noviembre de 2015 “Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional”. La misión de la DGPE es asesorar al Ministro de Hacienda y Crédito Público en la consolidación de este modelo a través del diseño y fortalecimiento de lineamientos, normatividad e institucionalidad necesaria para que el Estado sea un “propietario informado, activo y responsable que dirija de manera efectiva a sus empresas hacia la creación de valor económico y social asociado con los objetivos generales de la propiedad estatal”⁹.

La DGPE ha centralizado las funciones de propiedad, para el grupo de empresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su creación constituirá una experiencia piloto en el sector Hacienda de cara a crear eventualmente una entidad propietaria para todas las empresas estatales según lo establecido en el CONPES 3851. Este ha sido un primer paso muy importante en tanto que desde la DGPE se impulsan iniciativas que beneficiarán no solo al Estado como accionista sino a las empresas con participación estatal, los proyectos de transporte masivo que cofinancia la nación y a la sociedad en general.

Estas iniciativas contenidas en el plan de acción que define el documento CONPES 3851 de 2015 se enmarcan en dos ejes de trabajo: i) el fortalecimiento del Gobierno nacional en el ejercicio de su rol de propietario y ii) la mejora del gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales. A su vez, para el desarrollo de estos ejes se prevé el cumplimiento de varios objetivos explícitamente fijados en el documento CONPES y establecidos como hoja de ruta de la dirección para su cumplimiento progresivo en un horizonte de tres años.

En el primer eje de trabajo se plantea el logro de objetivos inmediatos como son:

- La definición de una estrategia global de gestión de activos;
- La implementación de un sistema de monitoreo trimestral de desempeño financiero de las empresas con participación estatal.
- La formalización de un proceso estructurado para la nominación de miembros de juntas directivas;

⁹ Documento CONPES 3851 de 2015. Pág. 46

Esto permitirá cimentar el camino para alcanzar objetivos más ambiciosos como: el establecimiento de lineamientos claros para todas las empresas del Ministerio de Hacienda, el aprovechamiento de activos por medio de operaciones de enajenación o democratización, según la estrategia de gestión de activos, y la elección de miembros de juntas directivas según lo contenido en el manual desarrollado por la DGPE.

El resultado de las actividades emprendidas para el logro de estos objetivos, se verá reflejado en el mejor aprovechamiento del portafolio de participaciones del Estado, lo cual además de contribuir a mejorar una de las opciones de financiamiento del Gobierno y la redistribución de recursos hacia activos más rentables o más enfocados hacia las actividades enmarcadas en el Estado Social de Derecho (CONPES 3281), permitirá también robustecer la gestión integral de las empresas y su direccionamiento hacia el logro de sus objetivos de creación de valor, cumplimiento de mandatos de operación estratégicos o desarrollo de políticas públicas.

En el segundo eje de trabajo que busca la mejora del gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales, la DGPE lidera acciones encaminadas a:

- Asegurar el funcionamiento robusto de las juntas directivas de las empresas.
- Adoptar un código de gobierno corporativo para las empresas estatales
- Consolidar un modelo de evaluación de miembros de junta.
- Implementar estrategias de entrenamiento a los miembros de juntas directivas, así como la capacitación de las empresas sobre la implementación del código de gobierno corporativo.
- Evaluar y ajustar las normas aplicables a las empresas del Estado que minan la habilidad de estas para competir en igualdad de condiciones con empresas privadas.

Alcanzar las metas propuestas en este eje y lograr una exitosa implementación del código de gobierno corporativo permitirá que, a largo plazo, el Gobierno nacional pueda elevar gradualmente los estándares del código, con el fin de fortalecer paulatinamente las prácticas de gobierno corporativo de las empresas estatales

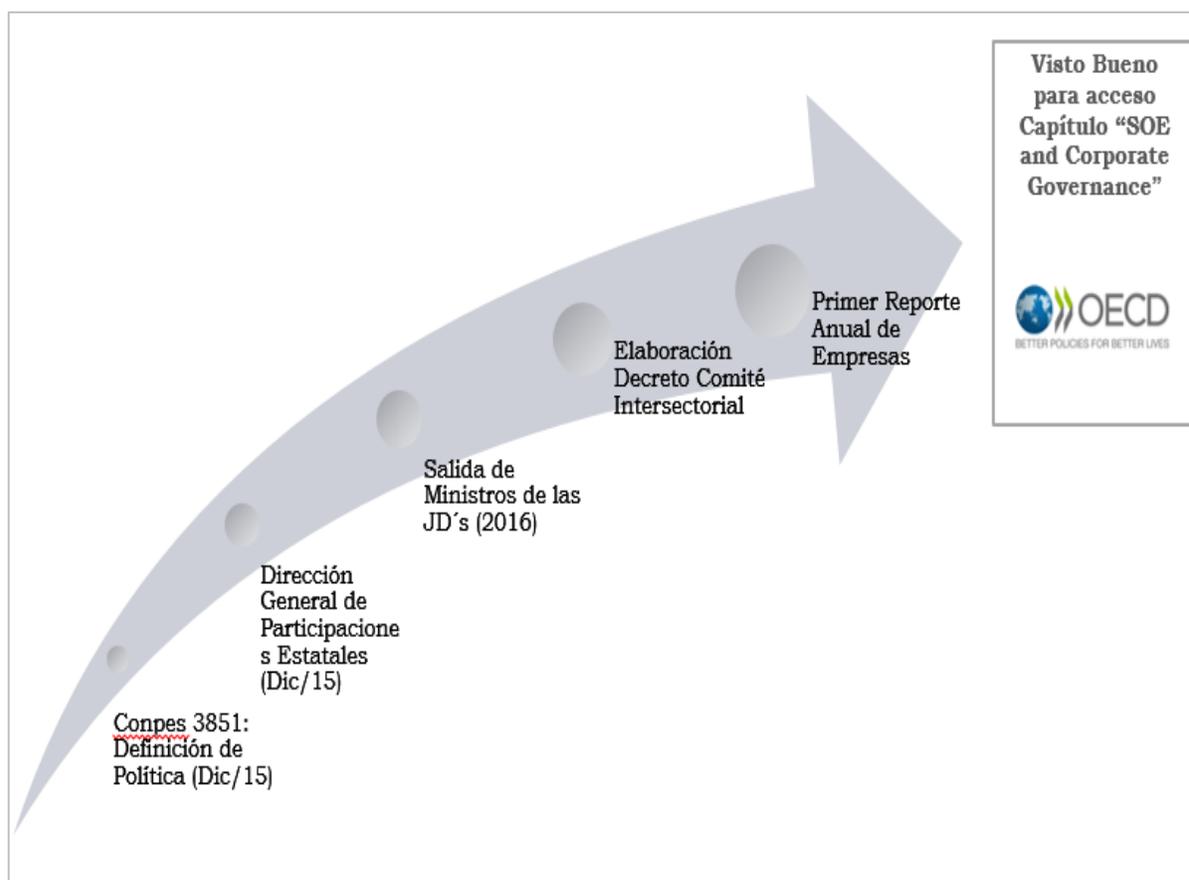
La consecución de los objetivos contemplados en el CONPES 3851, cuyo cumplimiento total de actividades se prevé para finales de 2019, será la materialización de las metas aquí propuestas, así como la consolidación de una entidad que centralice la función de propiedad del Gobierno Nacional. Adicionalmente, el desarrollo institucional y normativo no solo alineado con el objetivo de ajustar el marco normativo aplicable a las empresas del Estado, sino también hacia la coordinación de esfuerzos intersectoriales como mecanismos de alineación de criterios de gestión con otros ministerios, serán los cimientos para la

conformación exitosa de una Agencia que centralice la función de propiedad de las empresas con participación estatal.

3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

En diciembre de 2015 se materializó el inicio de una nueva política estatal en el manejo de las empresas con participación accionaria de la Nación. Dentro de este proyecto, la DGPE juega un rol fundamental en la consolidación de un modelo de propiedad centralizado que promueva el fortalecimiento del Gobierno Corporativo y la gestión del Estado como propietario. Dicha política involucró tareas tempranas que tuvieron el acompañamiento de la DGPE y que le permitieron a Colombia obtener el “Visto Bueno” en el capítulo “*State-Owned Enterprises and Corporate Governance*” en su proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Gráfico 33).

Gráfica 33 Avances en la Política de Propiedad de Empresas Estatales



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

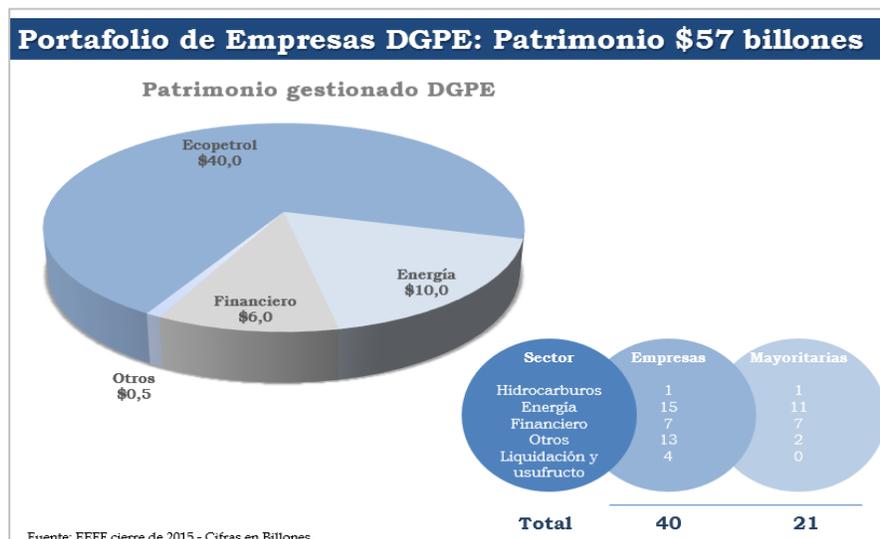
Dentro de este proceso, en línea con las recomendaciones de la OCDE sobre el manejo de las empresas estatales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acompañó la salida de los Ministros de las Juntas Directivas con el fin de aumentar la participación de miembros independientes que permitan separar el rol de regulador y de política pública del Estado de los objetivos económicos de las empresas. Adicionalmente, la publicación del primer reporte anual de las empresas estatales, el cual incluye análisis de la coyuntura sectorial y el entorno macroeconómico en que operan estas empresas, presentó al público la primera muestra de transparencia y divulgación del Estado en el ejercicio de su rol como accionista. En el marco de este reporte se divulgaron indicadores importantes como la rentabilidad, la estructura de capital y el porcentaje de participación de la nación en estas empresas.

En línea con la visión de largo plazo y con las funciones asignadas a la DGPE, la Dirección no sólo ha venido desarrollando las actividades necesarias para cumplir con las obligaciones del Ministerio de Hacienda en su rol de accionista, sino que también ha desarrollado actividades encaminadas a la estructuración y consolidación de nuevas oportunidades para el fortalecimiento de la gestión de propiedad que debe adelantar el Estado en función de la generación de valor. Como parte de esta gestión y en concordancia con los dos ejes del plan de acción propuesto en el CONPES 3851, se destacan las siguientes actividades:

3.2.1 Actividades encaminadas al fortalecimiento del Gobierno Nacional en su rol de propietario

La Dirección General de Participaciones Estatales coordina la función de propiedad de las empresas con participación accionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este portafolio compuesto por treinta y seis (36) empresas en operación, tres (3) en liquidación y una (1) por usufructo de acciones, se constituye como el grupo de empresas con mayor nivel de activos consolidado del Gobierno Nacional al concentrar el 88% del patrimonio de la Nación en las distintas compañías. A su vez, dentro de este portafolio de empresas con participación del Ministerio y que gestiona la DGPE se encuentra: la participación mayoritaria en Ecopetrol, 11 empresas de energía, 7 del sector financiero y 2 de otros sectores, las cuales concentran el 99% del patrimonio gestionado por la DGPE. (Gráfico 34)

Gráfica 34 Patrimonio de Empresas



Adicionalmente, en el marco de las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la DGPE lidera los temas relacionados con los Sistemas de Transporte Masivo que se han desarrollado en el país. Esta importante tarea, representa un reto adicional para el equipo de la Dirección en el sentido de implementar las buenas políticas de propiedad estatal en los distintos entes gestores que desarrollan estos proyectos en las ciudades de Colombia. A continuación, se presenta los Sistemas de Transporte Masivo en Colombia (Gráfico 35)

Dentro de este perímetro, la Dirección ha venido realizando su gestión desde distintos escenarios y objetivos estratégicos con miras a implementar la política y las obligaciones derivadas de la propiedad estatal.

Gráfica 35 Sistemas de Transporte Masivo en Colombia



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.2.1.1 Participación en Asambleas de Accionistas

Durante el mes de febrero del presente año, se llevaron a cabo reuniones con la gran mayoría de empresas con participación accionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las cuales se dio a conocer el nuevo equipo de la Dirección y el objeto misional de la misma, a fin de alinear esfuerzos direccionados hacia un conocimiento más profundo de las empresas y hacia la creación de valor.

Tabla 27 Dividendos de la Nación 2016

Compañía	Dividendos Nación (Cifras en pesos)
Banco Agrario De Colombia	\$280.144.936.474
Interconexion Electrica S.A. Isa	\$164.007.977.537
Electrificadora Del Huila S.A. Esp	\$50.364.877.522
La Previsora S.A. Cia. De Seguros	\$19.942.276.834
Electrificadora Del Meta S.A Esp	\$15.690.391.163
Central De Inversiones Cisa	\$8.199.899.990
Centrales Electricas De Nariño - Cedonar	\$3.816.520.120
Electrificadora Del Caquetá S.A Esp	\$2.084.961.111
Empresa De Energía Del Pacífico - Epsa	\$610.500.000
Bancoldex	\$431.448.489*
Eedas	\$324.341.625
Servicios Postales Nacionales 4-72	\$53.578.351
Distasa	\$32.117.515
Fondo De Garantías Confé	\$4.123.505
Terminal De Transportes De Pereira	\$2.563.089
Transelca	\$565.525
Financiera De Desarrollo Nacional	\$356.752
Total	\$545.711.435.602

Fuente: Actas Asamblea Ordinarias 2016– CONPES 3853 de 2016. *Cifra no incluye \$30.586 millones de dividendos de Bancoldex que fueron destinados a iNNpulsa

En el desarrollo de este ejercicio, se tuvo un acercamiento inicial hacia el reconocimiento del plan estratégico de corto y mediano plazo de las empresas, así como de los resultados de tipo financiero, operacional y técnico correspondientes a la vigencia inmediatamente anterior. Dicho ejercicio permitió realizar los ejercicios preliminares de distribución de dividendos de las utilidades de las empresas con respecto al ejercicio contable del año 2015, que incluyó el análisis integral de criterios de disponibilidad de caja, eficiencia en la estructura de capital, generación operativa, entre otros. Estos análisis se consolidaron en el documento CONPES 3853 de 2016, en el cual se dictaron las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

Con base en los lineamientos del CONPES 3853 de 2016, las discusiones de las pre asambleas del mes de febrero y las nuevas políticas sobre el manejo de la propiedad estatal, la Dirección General de Participaciones Estatales coordinó la asistencia de los

representantes de la Nación en las Asambleas de Accionistas celebradas en el mes de marzo.

Los dividendos decretados en las asambleas ordinarias realizadas en el mes de marzo, correspondientes a la participación accionaria de la Nación en las empresas del portafolio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presentan en la tabla 27.

3.2.1.2 Sistema de nominación y elección de Juntas Directivas

La DGPE ha venido trabajando en la estructuración de un modelo de nominación y selección de miembros de Juntas Directivas con base en criterios claros de experiencia e idoneidad, enmarcados en las necesidades propias de las distintas compañías. Este proceso transparente y competitivo deberá propender por la vinculación eficaz de miembros directivos con las capacidades específicas requeridas por las empresas estatales.

3.2.1.3 Procesos de venta de participaciones accionarias

Conforme lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 226 de 1995, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público coordina los procesos de enajenación de la propiedad accionaria estatal. Dado lo anterior, la DGPE ha venido desarrollando esta labor de coordinación de los diferentes programas de enajenación que se encuentran en curso, dentro de los cuales se destaca el proceso de venta de las acciones de: Bancoldex y La Previsora de Seguros en Segurexpo, la participación de Ecopetrol en Propilco y las acciones de Finagro en la Sociedad Almidones de Sucre. En este punto, en junio del presente año se expidió el Decreto 1007 de 2016, por medio del cual se aprobó el programa de enajenación de las acciones de Bancoldex y La Previsora de Seguros en Segurexpo.

Además, considerando que dentro de los objetivos de la DGPE se tiene la consolidación de un portafolio estratégico sustentando en una estrategia global de activos, la Dirección ha acompañado el proceso de reglamentación del artículo 162° del Plan Nacional de Desarrollo, por medio del cual la Nación podrá enajenar o entregar al colector de activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), aquellas participaciones accionarias en las cuales la propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la Nación o que provengan de una dación en pago, siempre y cuando esta participación no supere el diez por ciento (10%) de la propiedad accionaria de la empresa. Lo anterior permitirá implementar la política de desinversión en empresas no estratégicas con baja participación accionaria del Estado que demandan una carga administrativa que no está en línea con los objetivos del Gobierno Nacional.

3.2.1.4 Monitoreo del desempeño y sistemas de Información

En el ejercicio de actividades del Estado como accionista para el seguimiento y monitoreo de las empresas, la Dirección ha promovido el uso más asertivo y eficiente de la base de datos de información proveniente del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación CHIP junto con otras fuentes adicionales que se encuentran en estudio por parte del equipo de la Dirección; las cuales permitirán a la misma contar con una herramienta de “*Business Intelligence*” consistente, oportuna y confiable que facilitará el análisis de las compañías para la posterior toma de decisiones. En concordancia con el objetivo misional de la Dirección de hacer seguimiento a los resultados y el direccionamiento de las compañías en las que la Nación tiene participación accionaria, se desarrolló un sistema de información financiera, operacional y presupuestal que estará disponible en CHIP para uso de la DGPE.

3.2.1.5 Seguimiento a los procesos de liquidación

En cuanto a las empresas que se encuentran en proceso de liquidación y donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene participación accionaria, (Cales y Derivados de la Sierra, Ciudad Chipichape y Electrolima), se han adelantado comunicaciones directas con las partes involucradas en los procesos con el fin de acompañar de manera oportuna estos procesos. De igual forma, los Patrimonio Autónomos de Remanentes de las antiguas electrificadoras de la costa atlántica y del Chocó han sido acompañados por parte del equipo de la Dirección a través de la asistencia a los Comités Fiduciarios. Durante la presente vigencia se espera concretar el cierre de tres de estos patrimonios autónomos administrados por Fiduprevisora.

3.2.1.6 Seguimiento temas específicos empresas en operación

La Dirección General de Participaciones Estatales ha avanzado de manera continua en el acompañamiento a los temas estratégicos de las compañías del Ministerio de Hacienda y Crédito público. En Julio del presente año, se solicitó formalmente información sobre los resultados financieros y estratégicos de las compañías que cuentan con representación del Ministerio de Hacienda en las Juntas Directivas. Así mismo, se realizarán reuniones semestrales con las empresas con presencia de los miembros de las Juntas Directivas con el fin de lograr un acercamiento formal de la DGPE en donde se presenten los resultados de las distintas compañías y su proyección en el mediano plazo.

En otros temas específicos que ha liderado la Dirección, se destaca la expedición del artículo 240° del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”, el cual reglamenta el esquema de Subvención a SATENA por la operación de las rutas únicas, lo cual permitirá asegurar la prestación del servicio de transporte aéreo en las regiones más apartadas del país en el corto plazo. Por su parte, en Asamblea Extraordinaria de Accionistas de la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN, se aprobó la suscripción de un bono subordinado que computa dentro del patrimonio técnico de la entidad con el objetivo de apoyar el financiamiento de proyectos de infraestructura que impulsarán el desarrollo del país.

3.2.1.7 Seguimientos Sistemas de Transporte Masivo

Sobre los Sistemas de Transporte Masivo, la Dirección General de Participaciones Estatales tiene dentro de sus funciones asesorar a las entidades competentes en la estructuración de los términos financieros de los proyectos de transporte masivo en los cuales participe la Nación, y preparar la documentación que se deba presentar ante el CONFIS para el análisis de la programación y modificación de los aportes en estos Proyectos, así como el establecimiento de los lineamientos y el diseño de los convenios para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Así mismo, el Gobierno Nacional en virtud de lo establecido en la Ley 310 de 1996¹⁰ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹¹ “*Todos por un nuevo país*”, continuará apoyando la financiación de los sistemas de transporte en diferentes regiones del país. En este sentido, la apuesta realizada por la ejecución e implementación tanto de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo como de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público tienen para la Dirección uno de los principales retos en términos de política e inversión pública.

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

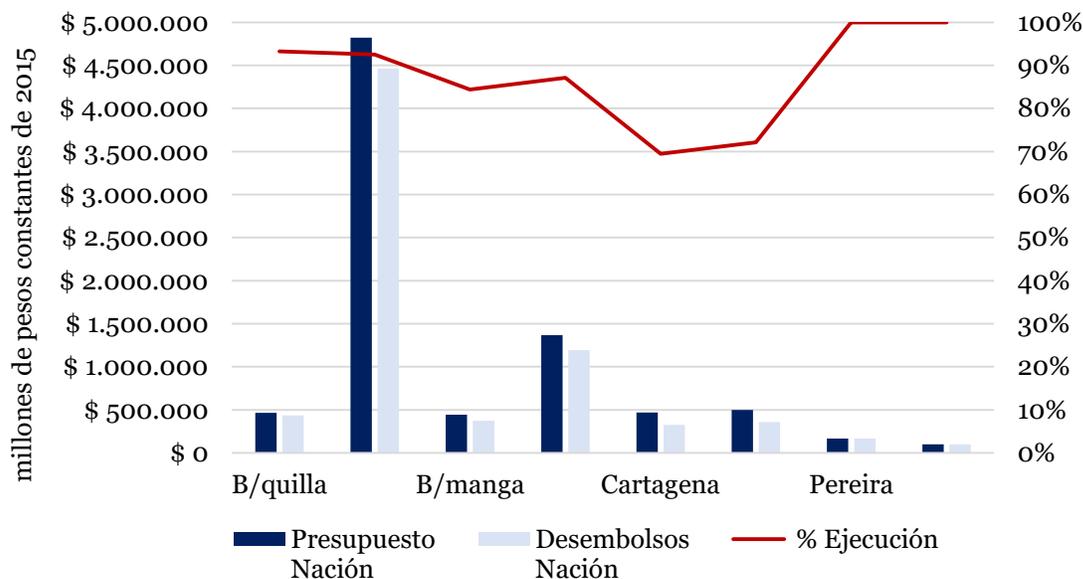
Como estrategia de apoyo y acompañamiento a las ciudades o áreas metropolitanas con población superior a 600.000 habitantes, la Dirección ha ejercido su rol activo en los entes gestores en los cuales la Nación ha sido titular de los derechos en virtud de los contratos de usufructo sobre las acciones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

En el marco de las competencias y funciones asignadas con corte a junio de 2016, se ha continuado con el seguimiento a la ejecución de los recursos de la Nación a través de la participación en los Comités Fiduciarios, revisión de la ejecución presupuestal de acuerdo a los avances de obra del proyecto, modificaciones a las partidas presupuestales aprobadas anualmente, análisis de desembolsos de recursos en los términos previstos en los Convenios de Cofinanciación, siempre y cuando las necesidades y flujo de caja de los Proyectos lo requieran y el seguimiento a los planes de acción establecidos en los documentos CONPES de cada Proyecto.

¹⁰ La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto.

¹¹ Ley 1753 de 2015 artículo 32. Apoyo a los sistemas de transporte.

Gráfica 36 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en pesos constantes de 2015, con corte a junio de 2016



Fuente: SIIF

El Gobierno Nacional ha apoyado las iniciativas de movilidad en ciudades como Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín Pereira y Soacha, apropiando recursos por valor de \$8.3 billones de pesos de 2015, de los cuales los entes gestores han ejecutado el 89% del valor total de éstos Proyectos.

➤ **Puntos Relevantes:**

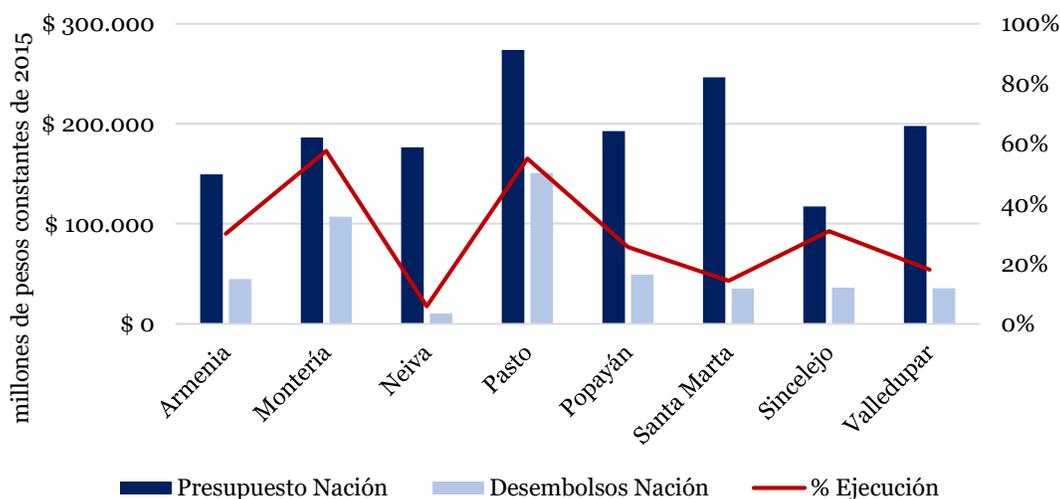
- Para la vigencia 2016, los SITM's, presentan baja ejecución debido a que aún los entes gestores no cuentan con los diseños definitivos de los patios, portales y estaciones. Adicionalmente, los cambios en las administraciones locales han impactado en la ejecución.
- La revisión realizada en la DGPE a las cuentas de cobro que presentan los Entes Gestores ha permitido que los recursos girados no permanezcan de manera ociosa en los encargos fiduciarios, disminuyendo los altos saldos que presentaban éstos en años anteriores.
- Con el fin de optimizar los recursos en los convenios de cofinanciación, haciendo los desembolsos de la Nación cuando el Proyecto realmente lo requiera, se realizaron mesas de trabajo en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte y entes territoriales logrando identificar el flujo de recursos por vigencia de acuerdo a la priorización de obras y a la capacidad de ejecución del Ente gestor. En este sentido se asignaron recursos a Medellín y Bucaramanga para 2016 que disminuyen los costos financieros por concepto de endeudamiento.

- Se realizó el diagnóstico de los sistemas de transporte en el ámbito de gobierno corporativo, compromiso territorial, ejecución, infraestructura y operación, permitiendo identificar las dificultades de cada sistema. Este diagnóstico dio origen al desarrollo de un plan de acción individual el cual será socializado a los entes territoriales para el seguimiento y exigencia de cumplimiento.
- Actualmente, se está analizando la incorporación de lineamientos para buenas prácticas de gobierno corporativo en los Entes Gestores a través de metodologías para la elección, nominación y evaluación de miembros de junta, unificación de perfiles para la elección de gerentes, entre otras.
- Avances para la cofinanciación de nuevos recursos por parte de la Nación para las fases II y III de Soacha, de aproximadamente \$387.199 millones de pesos.

➤ **Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP** - Armenia, Montería, Neiva, Santa Marta, Sincelejo, Pasto, Popayán y Valledupar.

Para los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, la DGPE, realiza las mismas gestiones de seguimiento que en los SITM's, participando de manera activa en el direccionamiento de los Comités Fiduciarios y Juntas Directivas, apoyando estratégicamente en las visitas de seguimiento que desarrolla la Banca Multilateral.

Gráfica 37 Ejecución Acumulada de la Nación en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en pesos constantes de 2015, con corte a junio de 2016.



Fuente: SIIF

El apoyo del Gobierno Nacional en las iniciativas de movilidad a las ciudades cuya población oscila entre 250.000 y 600.000 habitantes (Armenia, Montería, Neiva, Pasto,

Popayán, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar) es del orden de \$1.5 billones de pesos de 2015, de los cuales los entes gestores han ejecutado el 31% del valor total de estos Proyectos.

➤ Puntos Relevantes:

- En la vigencia 2016, los proyectos presentan baja ejecución debido a que los entes gestores no cuentan con la totalidad de recursos para redes de servicios públicos y se han presentado inconvenientes en la adquisición predial. Adicionalmente, los cambios en las administraciones han impactado en la ejecución de éstos proyectos.
- Mediante la participación en las Juntas Directivas se han proporcionado estrategias para mejorar el fortalecimiento Institucional de los Entes Gestores y se están adelantando las gestiones para la incorporación de criterios de gobierno corporativo para optimizar el desempeño de las administraciones.
- Actualmente, se está analizando la incorporación de lineamientos para buenas prácticas de gobierno corporativo en los Entes Gestores a través de metodologías para la elección, nominación y evaluación de miembros de junta, unificación de perfiles para la elección de gerentes, entre otros.
- En conjunto con el Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación y Entes Gestores se ha logrado la implementación de herramientas que permiten a los Proyectos definir la estrategia de gestión de flota y recaudo.
- La revisión practicada en la DGPE a las cuentas de cobro que presentan los Entes Gestores ha permitido que los recursos girados no permanezcan de manera ociosa en los encargos fiduciarios, disminuyendo los altos saldos que presentaban éstos en años anteriores.
- Con el fin de optimizar los recursos en los convenios de cofinanciación, realizando los desembolsos de la Nación cuando el Proyecto realmente lo requiera, se realizaron mesas de trabajo en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte y Entes Gestores logrando identificar el flujo de recursos por vigencia de acuerdo a la priorización de obras, y a la capacidad de ejecución del Ente gestor.
- Se efectuó el diagnóstico de los sistemas de transporte en el ámbito de gobierno corporativo, compromiso territorial, ejecución, infraestructura y operación, permitiendo identificar las dificultades de cada sistema. Este diagnóstico dio origen al desarrollo de un plan de acción individual el cual será socializado a los entes territoriales para el seguimiento y exigencia de cumplimiento.
- Con el fin de flexibilizar la ejecución de estas iniciativas de movilidad en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte se desarrolló la propuesta de un documento CONPES que permitirá tanto ajustar el alcance de las intervenciones de los SETP, como realizar la redistribución de los

recursos entre los componentes de inversión, sin ampliar el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

➤ **Metro de Bogotá**

El Proyecto Metro cuenta con aval fiscal otorgado por la secretaria del CONFIS el pasado 10 de noviembre de 2015, hasta por la suma de \$9.65 billones de pesos de 2014. Mediante las funciones asignadas a la DGPE, se ha realizado el acompañamiento en la institucionalidad de la empresa metro proponiendo los lineamientos generales para la selección de los miembros de junta directiva y la participación del Gobierno nacional en dicha empresa. Así como el acompañamiento en temas generales de tipo presupuestal relacionadas con la cofinanciación de los aportes de la Nación, metodologías para la elegibilidad del gasto e identificación de los aportes en especie del proyecto.

Actualmente, el Gobierno Nacional está validando el avance al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Documento CONPES 3677 de 2010¹² que se pueden llevar a cabo, mientras el Ente territorial define el alcance y valor definitivo del proyecto. Los logros principales de la gestión se encuentran en la Tabla 28.

Tabla 28 Logros Principales

Tema	Descripción general	Impacto
SITM – SETP Ejecución de Apropiación	Se están tramitando los desembolsos de acuerdo con las necesidades reales de cada Proyecto tanto de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público como de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, de acuerdo a lo establecido en los Convenios de Cofinanciación	Se promueve una ejecución eficiente de recursos realizando los desembolsos cuando el flujo y ejecución del proyecto lo requiera, evitando dejar recursos ociosos en los encargos fiduciarios
SITM - SETP (Marco de Gasto de Mediano Plazo)	Se llevó a cabo el ejercicio con los Sistemas de transporte para ajustar los recursos a las necesidades reales para cada una de las vigencias	Generar responsabilidad a los entes territoriales con los proyectos de transporte masivo implementados en un plan de acción que propenda al desarrollo y funcionamiento integral del Proyecto
SITM-SETP	Elaboración de un diagnóstico por proyecto de los principales problemas y plan de acción de salvamento	

Fuente: MHCP

¹² i) Modelación de la demanda, ii) Modelo operacional, iii) Modelo de remuneración, iv) Evaluación Económica y Análisis Costo Beneficio, v) Modelo de costos e ingresos, vi) Modelo Financiero, vii) Integración, viii) priorización, ix) Análisis de Riesgos, x) Mecanismos de Coordinación

3.2.2 Avances en el mejoramiento del gobierno corporativo de las empresas y marco regulatorio

El compromiso estatal con el fortalecimiento del Gobierno Corporativo está enmarcado en distintas actividades que tienen como objetivo fundamental mejorar el relacionamiento del Estado en su rol de accionista, la transparencia de los procesos y la divulgación de los mismos. Así mismo, se busca que las empresas estatales tengan la misma capacidad de competir con las empresas privadas ajustando la normatividad que afecta su operación en condiciones de mercado.

3.2.2.1 Fortalecimiento del rol de las Juntas Directivas

Con el fin de implementar buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas estatales. La DGPE inició la elaboración de una guía para los miembros de las Juntas Directivas, la cual será un primer manual para entender el rol de administrador que desempeñan en las empresas estatales. Esta manual que viene siendo desarrollado en conjunto con la Secretaría General del Ministerio de Hacienda será un punto de partida para fortalecer la relación del accionista con sus representantes en las juntas directivas.

3.2.2.2 Consolidación de un equipo operativo en la estructura de la dirección.

La conformación de un equipo interdisciplinario con experiencia y conocimiento de industria, finanzas corporativas y análisis financiero constituyó el primer pero eficaz paso para el alistamiento, diseño de plan de acción y entendimiento de los negocios del portafolio de las Empresas de la Nación. Durante el primer semestre de 2016 se terminó de consolidar el equipo que recoge experiencia valiosa de la antigua Subdirección de banca de inversión de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Actualmente, la Dirección cuenta con siete (7) personas en los temas de participación estatal y sistemas de transporte masivo, y dos (2) en el área de soporte administrativo, además del Director quien reporta directamente al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

3.2.3 Visibilidad institucional de la Dirección

La Dirección General de Participaciones Estatales asistió a distintos eventos relacionados con los temas de Gobierno Corporativo y manejo de las empresas con participación estatal, en donde se expusieron los principales retos del Gobierno Nacional para la consolidación de un modelo de administración eficiente de las compañías.

De igual manera, la Dirección ha tenido acercamiento con entidades multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, y el Banco Mundial con el fin de concertar acciones que enriquezcan la experiencia colombiana. Así también, se ha trabajado en la construcción del mapa de relacionamiento de la Dirección con las Bancas de Inversión y otras partes interesadas que pueden generar valiosos aportes a la consolidación de un portafolio estratégico. Así, por ejemplo, la DGPE está en proceso de estructurar una serie de consultorías en temas de Gobierno Corporativo de las empresas estatales y se ha promovido la contratación de consultores expertos que desarrollen soluciones empresariales y estratégicas de algunas compañías con participación estatal mayoritaria.

3.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Emprender una transformación del modelo de propiedad estatal de la envergadura planteada en el documento CONPES 3851 de 2015 es un gran reto no solo para la Dirección General de Participaciones Estatales en particular, sino para el Gobierno nacional y el Estado en general. En este sentido, se establece una hoja de ruta de la Dirección enmarcada en los objetivos planteados por el mencionado CONPES en que se contemplan los desafíos que afronta el Estado como accionista.

En principio, elevar los estándares de gobierno corporativo en cada una de las empresas del portafolio estatal es uno de los compromisos más importantes de la Dirección, el cual depende no solo del desarrollo de un plan de incorporación de políticas y lineamientos, sino que su éxito es el resultado de un análisis riguroso de la madurez y la función de propiedad que se ejerce sobre cada empresa. Fijar lineamientos alcanzables para todas las empresas en materia de gobierno corporativo, pero al mismo tiempo exigentes hacia el logro de los objetivos propuestos es uno de los desafíos más importantes en el corto plazo para esta Dirección.

En segundo lugar, el proceso de nominación, selección y evaluación de miembros de Juntas Directivas representa una de las responsabilidades primarias del Estado en su rol como accionista y una que precisa de un balance adecuado entre garantizar la representación de los intereses del Estado y propender por un direccionamiento que proteja a la empresa de cualquier interés político de corto plazo en contravía de los objetivos de la empresa de largo plazo. En consecuencia, se reconoce como esencial la aprobación e implementación de un manual de selección que establezca un proceso de nominación, selección y evaluación de miembros de Junta Directiva de forma estructurada, orientado al mérito y transparencia, con el fin de fortalecer la gestión, profesionalismo e independencia de éste órgano destinado a la toma de decisiones, atendiendo las buenas prácticas de Gobierno Corporativo.

Dotar a las Juntas Directivas de procedimientos de evaluación y autoevaluación, así como propiciar por la incorporación de miembros con el grado de jerarquía, convocatoria y responsabilidad que les permita desempeñar posiciones de verdadero liderazgo dentro de

la junta y de ascendencia frente a la administración, es una de las pruebas más exigentes en materia de mejora del Gobierno Corporativo de las empresas.

Finalmente, la DGPE tiene como piedra angular para el logro de sus objetivos, la implementación de la estrategia global de gestión de activos enfocada en maximizar la eficiencia del portafolio de activos empresariales del Gobierno nacional que permita determinar cuáles empresas cumplen los objetivos de la propiedad estatal, según lo definido en el CONPES 3851, y por ende son estratégicas, y cuáles no lo son o han dejado de serlo. Igualmente, la definición de indicadores y criterios de evaluación del retorno económico de algunas empresas y de cumplimiento de su función social en otras, enmarcados en esta estrategia, favorecerá de manera objetiva la toma de decisiones para el mejor aprovechamiento del portafolio de participaciones en materia de restructuración, fusión, enajenación, democratización o capitalización eventual de alguna de las empresas. De la exitosa implementación de esta estrategia estriba en gran medida alcanzar los objetivos de maximización de eficiencia en el portafolio de empresas del Gobierno.

Afrontar estos retos con el liderazgo, compromiso y responsabilidad que requiere la consolidación de este nuevo modelo de propiedad estatal será esencial para el logro de objetivos más ambiciosos y de más largo plazo. En concreto, la optimización de marcos normativos más justos con las empresas con participación estatal y la transformación institucional requerida para diseñar y crear una entidad nacional de empresas estatales, donde se centralicen las funciones de propiedad estatal para todas las empresas estatales del orden nacional, será uno de los desafíos más grandes que desde la Dirección General de Participaciones Estatales enfrenta el Gobierno nacional. En este sentido, se prevé la conformación de una Agencia o Empresa Holding del Estado para el segundo semestre de 2016.

4 Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS)

4.1 Visión de largo plazo

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

En materia de salud, la DGRESS propenderá por culminar los procesos de reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo en asuntos como el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, la estructuración de la futura entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la evaluación de las tecnologías en salud y la fijación de precios de los medicamentos y dispositivos médicos en el momento de solicitud de los registros sanitarios. De igual forma, la Dirección participará activamente en la definición del Sistema de Presunción de Ingresos aplicable a los trabajadores independientes, en impulsar las medidas necesarias para implementar en forma sostenible la Ley Estatutaria de la Salud y en la disminución de los niveles de evasión e inexactitud en el pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Protección Social.

Respecto a los riesgos laborales, se impulsará una política integral y permanente para la reducción de la concentración de riesgos y se apoyará al Ministerio del Trabajo en la reclasificación de actividades económicas, la variación de la tasa de cotización, y las demás medidas que permitan corregir fallas de mercado y fortalezcan la sostenibilidad financiera del Sistema.

En relación con los regímenes de excepción se buscará propiciar un modelo de salud más eficiente, introduciendo mecanismos para una adecuada gestión del riesgo e incorporando instrumentos que optimicen la asignación de los recursos, de tal forma que se logren mejores resultados en salud para la población afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG y al Sistema de Sanidad Militar y de la Policía Nacional.

En materia pensional, se continuará con la labor de consolidación y fortalecimiento de las entidades recientemente creadas en el sector para la administración del sistema de pensiones, tales como la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) y Colpensiones. Adicionalmente, se buscará implementar los ajustes normativos que permitan optimizar el régimen de prima media, y el régimen de ahorro individual así como finiquitar la reglamentación de la ley del Plan nacional de Desarrollo, en materia de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), cuotas partes pensionales y daciones en pago.

Respecto a los pasivos pensionales del orden territorial, la DGRESS continuará su gestión en materia de administración del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales

(Fonpet), el cálculo de pasivos pensionales a través de Pasivocol y la celebración de contratos de concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales para financiar los pasivos pensionales de hospitales públicos, en los términos de la Ley 715 de 2001¹³. Para ello, se está buscando en conjunto con otras áreas del Ministerio, crear una institucionalidad adecuada para la gestión de los pasivos pensionales territoriales, así como la implementación de un sistema de información integral que permita el manejo más eficiente de los trámites que el Ministerio de Hacienda realiza a favor de las entidades territoriales frente a sus pasivos pensionales.

4.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

A continuación, se detallan los aspectos más relevantes que se trabajaron en el periodo comprendido entre junio de 2015 y junio de 2016 en materia de Seguridad Social Integral.

4.2.1 Subdirección técnica de salud y riesgos profesionales

4.2.1.1 Sistema General de Seguridad Social en Salud

- *Seguimiento fiscal a la evasión al Sistema de Protección Social:* como parte del Plan Estratégico de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social que incluye el control de la evasión al Sistema de Seguridad Social Integral como elemento central, se elaboró un informe diagnóstico de la evasión en las contribuciones a la protección social con el objetivo de identificar elementos que permitan reducir la evasión y fortalecer el control y la fiscalización de los aportes al Sistema. Específicamente, se trató de un estudio técnico sobre la evasión por parte de los trabajadores independientes declarantes de renta, a partir de la información provista por DIAN y PILA, identificando además los individuos que se apropian de forma indebida de subsidios estatales. Los primeros resultados fueron presentados en el marco del Primer Foro de Regulación Económica de la Seguridad Social organizado por esta Dirección durante abril de 2016.
- *Optimización de la distribución de los recursos de la cuenta de alto costo:* de manera conjunta con el Ministerio de Salud y Protección Social, se elaboró la Resolución que determina la forma en que se distribuirán los recursos de la Cuenta de Alto Costo con el objetivo de corregir de forma ex post las desviaciones de concentración por EPS, para el caso del VIH/SIDA. Esto con el fin de incentivar una mejor gestión por parte de las administradoras, para lograr una menor prevalencia de dicha enfermedad y así disminuir el impacto que genera en el Sistema.

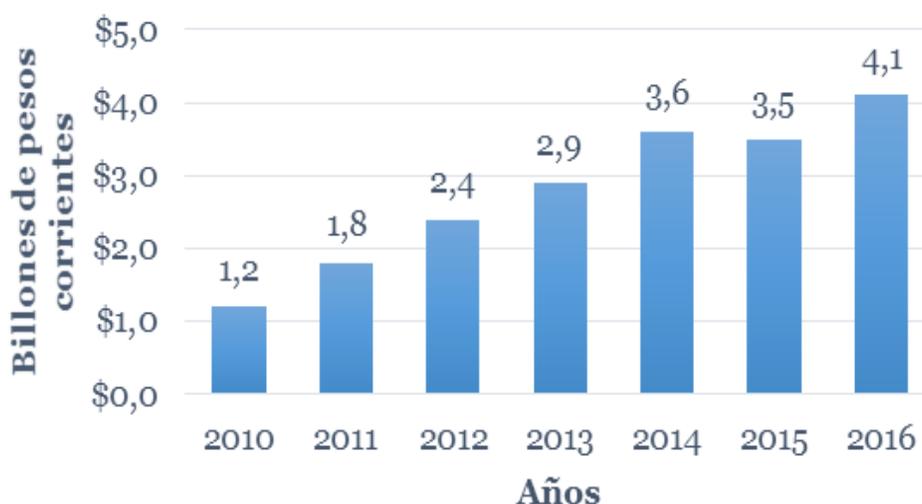
Se apoyó la elaboración del Decreto que reglamenta la Subcuenta de Garantías del Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud – FOSYGA, viabilizando operaciones financieras orientadas a las EPS e IPS para efectos de capitalización y liquidez (a través de mecanismos como compra de cartera, capital garantía y créditos con tasa

¹³ Concurrencia. Es un mecanismo para la financiación de los pasivos pensionales causados a 31 de diciembre de 1993, por las entidades del sector salud y las universidades públicas, de conformidad con lo establecido en la ley 60 de 1993 y 715 de 2001.

compensada). De esta forma se avanza en un mecanismo similar al Fondo de Garantías del Sector Financiero (Fogafin).

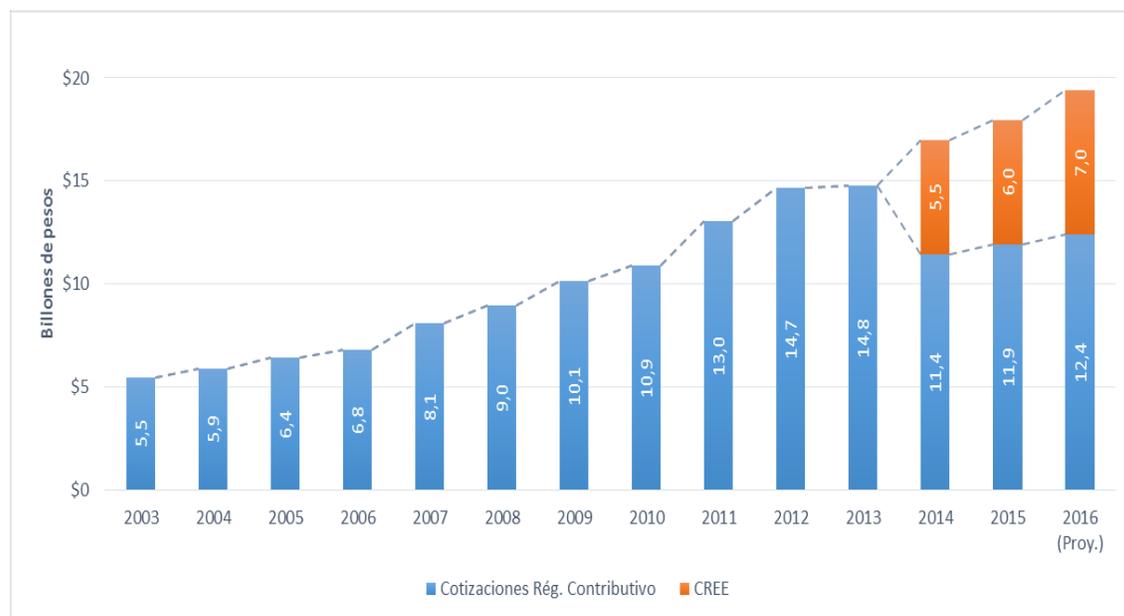
- *Sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud:* a partir del análisis y actualización constante de las variables demográficas y financieras del Sistema de Seguridad Social en Salud, se establecen los escenarios de sostenibilidad del sector que implican la asignación de recursos por parte de la Nación. Para la vigencia 2016, los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la cofinanciación del régimen subsidiado de salud fueron de \$4.1 billones de pesos, que representan un incremento de recursos cercano a 242% en el periodo 2010-2016 (ver gráfico 38), lo que permitió la igualación de los Planes de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado, y de primas en el Sistema.

Gráfica 38 Recursos del PGN destinados a complementar la financiación del régimen subsidiado



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

Por su parte, los recursos del Régimen Contributivo han aumentado 31,4% en el periodo 2013-2016 (ver gráfico 39). Mientras por concepto de las cotizaciones destinadas a la Subcuenta de Compensación en el año 2013 ingresaron \$14,8 billones, las cotizaciones en esa Subcuenta cerraron el año 2015 en \$11,9 billones. Este descenso de \$2,9 billones está explicado por los efectos de la Ley 1607 de 2012, la cual creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) que sustituye el recaudo exonerado del pago del 8,5% a los empleadores correspondiente al aporte patronal de salud sobre los empleados que devenguen hasta 10 SMLV. Por esta razón, a pesar de la disminución en las cotizaciones en 2015, por concepto del CREE se presupuestaron \$6,0 billones, que compensaron e incrementaron los recursos del Sistema.

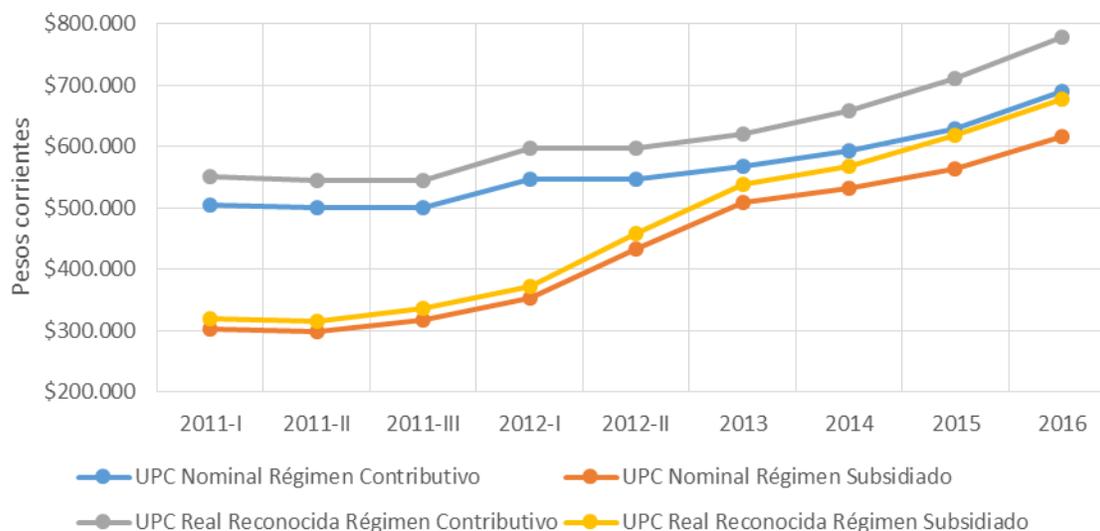
Gráfica 39 Cotizaciones y CREE en el régimen contributivo

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

Por su parte, a partir del análisis de la estructura del POS para su actualización, como parte de la Comisión Asesora de Costos, Beneficios, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud se participó en la discusión técnica de inclusión al POS de tecnologías en salud de primera línea de tratamiento y medicamentos por subgrupos terapéutico y farmacológico. Además, se participó en la definición de la metodología de identificación, selección y ordenamiento para evaluación de ayudas diagnósticas para enfermedades de baja prevalencia.

Adicionalmente, a partir del análisis del comportamiento del gasto en salud se participó en la discusión que dio lugar al incremento del 9,45% del valor de la UPC para 2016, con lo cual en el periodo 2011-2016 la UPC Real Reconocida ha aumentado 41.4% en el régimen contributivo y 92% en el régimen subsidiado (ver gráfico 40).

Gráfica 40 Unidad de Pago por Capitación. Valor promedio UPC Real Reconocida, 2011 – 2016



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

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

- *Boletines estadísticos.* A la fecha se han elaborado cinco (5) boletines semestrales del comportamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de los Régimenes de Excepción en Salud y del Sistema General de Riesgos Laborales.
- *Atención en salud de la población reclusa:* se trabajó con el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Ministerio de Salud en la expedición del Decreto 2245 de 2015 por el cual se adiciona un capítulo al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en cumplimiento de la Ley 1709 de 2014.
- *Reglamentación Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País Ley 1753 de 2015:* esta Dirección se encuentra trabajando en la reglamentación del artículo 135 del Plan Nacional de Desarrollo, referente al Ingreso Base de Cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral de los independientes.

Se está adelantando el proceso de reglamentación del artículo 67 del Plan Nacional de Desarrollo participando en la definición de la estructura de la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la cual se espera entre en funcionamiento en el mes de enero de 2017. Adicionalmente se está elaborando el decreto reglamentario del literal A del

precitado artículo, relacionado con el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos.

- *Sistema de Presunción de Ingresos:* con el fin de simplificar las reglas de cotización de los trabajadores independientes esta dirección viene trabajando en conjunto con el Ministerio de Salud y la Unidad Administrativa de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, para establecer la existencia de un sistema de presunción de ingresos aplicable a los trabajadores independientes, que permita reducir la evasión en los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.
- *Consejo Nacional de Juegos y Azar:* a través del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA), instancia adscrita a este Ministerio, se expidieron acuerdos regulatorios del juego de lotería tradicional que permiten determinar los recursos que los operadores de estos juegos deben utilizar como reservas técnicas y reservas de capitalización, así como los indicadores para calificar la gestión, eficiencia y rentabilidad de los operadores del juego. Adicionalmente, se expidió el reglamento de apuestas sobre los resultados de carreras de caballos, y se está trabajando en la reglamentación del juego de lotería instantánea.
- *Implementación del Manual de Estadísticas Fiscales - Mesa de Seguridad Social:* Se realizaron diferentes actividades con el objetivo de converger en las cifras fiscales bajo los lineamientos del *Manual de Estadísticas Fiscales 2014* del Fondo Monetario Internacional. Se destaca el proceso de homologación para la definición de las entidades contables a desagregar por riesgo, la elaboración de un primer documento de Seguridad Social, el desarrollo de planes de acción con la Contaduría General de la Nación y otros sectores como el FOMAG, en cuanto a los lineamientos contables, y la elaboración de análisis comparados de cifras fiscales.

4.2.1.2 Sistema General de Riesgos Laborales

- *Mitigación de la concentración de riesgo:* se gestionó la expedición del Decreto 2509 del 23 de diciembre de 2015, con el que se implementó un mecanismo de compensación monetaria para reducir el fenómeno de la concentración de riesgos y mitigar sus consecuencias económicas, para lo cual se efectuaron los cálculos que determinaron los montos de compensación a favor y a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales.
- *Reducción del alto costo operativo:* conforme a las facultades otorgadas por el artículo 216 del Plan Nacional de Desarrollo, y en colaboración con los Ministerios de Salud y del Trabajo, se elaboró un proyecto de Decreto que determina políticas para optimizar el servicio de recaudo de la PILA y reducir el alto costo operativo del Sistema General de Riesgos Laborales.

4.2.1.3 Regímenes de Excepción

- *Sostenibilidad financiera de los regímenes de excepción:* entre otras actividades, durante 2015 se revisó el comportamiento de los gastos y fuentes de financiamiento del Subsistema de Salud de la Policía Nacional. Considerando lo anterior como también la financiación y resultados de los programas de promoción y prevención y algunos compromisos de la entidad tendientes al equilibrio financiero, esta Dirección avaló un incremento de los recursos destinados a los Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional - ATEP del 2% al 3% y de la prima per-cápita destinada a los servicios de salud, del 20% al 25%.

Adicionalmente se avanzó en la estructuración de una propuesta para una mayor eficiencia en la prestación del servicio del modelo actual de atención en salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG).

4.2.2 Subdirección técnica de pensiones.

4.2.2.1 Participación en la regulación del sistema pensional

- *Leyes:* Entre 2015-2016 la Subdirección emitió conceptos económicos y jurídicos sobre 54 proyectos de Ley.

Dentro de los temas que fueron objeto de concepto encontramos; modificación de la edad máxima de pensión, Deportistas, Madres Sustitutas, Lineamientos trabajadores del ICBF, aumento de Cobertura del Régimen General de Pensiones, Pensión Gracia, Subsidio Gubernamental a los Beps, Pagos al Fondo Prestacional del Magisterio, Protección a personas Discapacitadas, Diputados, actividades de Alto Riesgo, auxilio funerario, incremento de semanas de cotización, pensión por hijos a cargo e ingreso base de cotización entre otras.

- *Decretos:* Entre 2015-2016, la Subdirección expidió 4 decretos reglamentarios, y emitió conceptos económicos y legales sobre 38 decretos.

Dentro de los temas de los decretos que fueron objeto de concepto se encuentran: Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, Focine, Información Financiera, Dación en Pago, Cuotas Partes Pensionales, última cotización, víctimas de la violencia, licencia no remunerada, retirados, Hospital San Juan de Dios, CETIL, Subasta Seguro Previsional, Información Financiera Beps, Hijo Invalído, control de saldos, Fondo Cuenta sector Hotelero, consumidor financiero, Función Pensional Telecom y Teleasociadas, SICOP, información Historia Laboral.

Adicionalmente, entre el segundo semestre de 2015 y el primero del 2016, se elaboró conjuntamente con el Ministerio de Trabajo el Decreto Único del Sector Pensiones el cual contiene alrededor de 155 artículos que debieron ser concertados. Así mismo se han trabajado varias propuestas para avanzar en la construcción de un proyecto de Reforma Pensional.

4.2.2.2 Defensa técnica y judicial de la Nación

Entre 2015-2016 esta Subdirección ha producido 119 conceptos técnicos y jurídicos como apoyo a la Oficina jurídica y la Subjurídica del Ministerio de Hacienda, los cuales han permitido atender temas relacionados con demandas de inconstitucionalidad, ordinarios laborales, acciones de nulidad y tutelas.

Finalmente se han revisado 9 ponencias del Comité Intersectorial del Régimen de Prima Media donde se han dado directrices jurídicas en temas como mesada 14, controladores aéreos, indemnización sustitutiva, Compatibilidad pensional y reliquidación de pensiones, entre otros temas.

4.2.2.3 Derechos de petición y conceptos

De la misma manera esta Subdirección ha respondido 326 derechos de petición y consulta de información para el periodo comprendido entre julio de 2015 y junio de 2016, respecto a temas relacionados con el Régimen de Pensiones, Regímenes exceptuados o cualquier información relacionada con este tema.

4.2.2.4 Apoyo al saneamiento financiero y pensional de entidades estatales

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

Para dar cumplimiento a esta función, desde el año 2015 al 31 de junio de 2016, se ha realizado la aprobación del cálculo actuarial de 26 cálculos actuariales aprobando a la fecha 13 cálculos con aproximadamente 2460 registros.

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

- *Concurrencia de la Nación con la deuda pensional de las universidades:* Respecto a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de las universidades territoriales ordenado en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se efectuó la redención de Bonos de Valor Constante (BVC) Serie B a favor de las Universidades de Antioquia, Valle, Atlántico y la UIS por \$182.087 millones para 2015, y \$83.300 millones para el primer semestre de 2016.

Así mismo, se emitieron BVC Serie A por \$69.214 millones 2015, a favor de las Universidades de Cartagena, Magdalena, Tolima y Nariño, y se está trabajado con las Universidades Distrital y Jaime Isaza Cadavid en la consecución de la concurrencia a través de BVC Serie B.

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

4.2.3 Gestión pasivos pensionales territoriales

Durante la actual vigencia se expidió la reglamentación del artículo 147 de la Ley 1753 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. El Decreto 630 de 2016 estipuló varias disposiciones a la luz del Plan de Desarrollo y de la Ley 549 de 1999 por medio de la cual se creó el FONPET.

El Decreto 630 de 2016 significó un avance definitivo en el objetivo de recaudo, fondeo y pago de obligaciones pensionales por sectores (salud, educación y central) mediante la determinación de condiciones para el registro de los pasivos por cada sector, así como para el retiro de los recursos. Es de notar que antes de la expedición de este decreto, la cobertura del pasivo de cada entidad territorial base para retiros se encontraba reglamentada de manera global, sin discriminar las necesidades o excedentes que se pudieran generar por cada sector. Este hito regulatorio contribuye sustancialmente a contar con unos objetivos de ahorro, cobertura y egresos coherentes con la existencia de los tres sectores cuyos recursos ingresan al FONPET. Bajo el anterior panorama y con objeto de priorizar y posibilitar a las entidades territoriales la utilización de recursos del fondo para fines pensionales, la reglamentación también diferenció los retiros para este fin, estableciendo como requisito para el pago de obligaciones pensionales corrientes el 100% de cobertura del pasivo pensional mientras que para el retiro de excedentes con destino a la inversión se requiere una cobertura del 125%.

Además, este decreto se constituyó en un logro desde el ámbito regulatorio debido a que estipuló la operatividad para la utilización y giro de los recursos acumulados en el sector salud del FONPET para financiar contratos de concurrencia¹⁴, así como también determinó las condiciones para efectos de realizar el cálculo actuarial del pasivo pensional asumido por las entidades territoriales en el sector salud. De esta manera se ampliaron las fuentes que tienen las entidades territoriales para cubrir sus pasivos.

¹⁴ Contratos de concurrencia: Contratos de financiación del pasivo prestacional de instituciones de salud pública o privada, en cuya financiación deban contribuir en virtud de la Ley, la Nación y entidades territoriales según sea el caso.

4.2.3.1 Estimación de los Pasivos

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 630 del 18 de abril de 2016 “...Registro de los pasivos pensionales de las entidades territoriales en el Sistema de Información del FONPET. Los pasivos pensionales de las entidades territoriales correspondientes a los sectores Salud, Educación y Propósito General, actualizados a 31 de diciembre de la vigencia anterior, deberán ser registrados en el Sistema de Información del FONPET a más tardar el 31 de mayo de cada vigencia. A partir de esta fecha, se podrá determinar los recursos excedentes por sector para cada entidad territorial...”. De esta manera, se actualizó para todas las entidades territoriales el cálculo actuarial del pasivo pensional de los tres sectores cuyo fondeo se prevé en el FONPET, incluyendo a partir de este año el registro en el sistema de información de los pasivos pensionales del sector salud. El pasivo pensional con corte a 31 de diciembre de 2015 asciende a \$63,3 billones, frente al año anterior el pasivo pensional total se incrementó un 10,3%, explicado principalmente por la incorporación de \$3,5 billones del pasivo del sector salud.

El proyecto de historias laborales (PASIVOCOL) realiza el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales del pasivo pensional territorial mediante el apoyo y asesoría a las entidades territoriales en temas de reconstrucción del archivo laboral y pensional y su respectiva digitación en una base de datos unificada. Durante el 2015 este Proyecto alcanzó el 100% de cumplimiento en la recepción de información por parte de las entidades territoriales del sector central quienes enviaron al menos una base de datos tendiente a generar un cálculo actuarial del pasivo pensional, lo cual refleja el compromiso y dedicación del equipo asesor con los 1101 municipios y 32 departamentos inscritos al proyecto.

Frente a los resultados obtenidos durante el 2015, se logró obtener el mayor número de cálculos actuariales de toda la historia del proyecto de historias laborales (PASIVOCOL) ya que 957 municipios y gobernaciones, además de 695 entidades descentralizadas, enviaron información con altos estándares de calidad. Bajo este panorama, durante el 2015 el pasivo pensional territorial del sector central se estimó en un valor global de \$47.7 billones.

Actualmente la cobertura de actualización de cálculo actuarial del pasivo pensional en el Sistema de Información del FONPET es de más del 99.2%. Se espera que en 2016 se alcance el 100% de cobertura.

Ahora bien, en cuanto a la incorporación del pasivo del sector salud, cabe resaltar que se realizó la actualización del pasivo causado a 31 de diciembre de 1993 y se procedió a estimar el valor de los pasivos pensionales de las entidades territoriales correspondientes al Sector Salud a precios de diciembre de 2015.

El pasivo pensional estimado y actualizado financieramente a 31 de Diciembre de 2015 pendiente por sanear, de la Nación y las Entidades Territoriales, asciende a la suma de \$6 billones distribuidos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 29 Pasivo Pensional Estimado Sector Salud

	Deuda a 2015
Nación	2.464.832.879.223
Departamento*	3.057.051.475.570
Municipio*	457.410.724.921
Total	5.979.295.079.714

Fuente: MHCP

*Pasivo registrado en el SIF

4.2.3.2 Ingresos y Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales

Al cierre del mes de mayo de 2016, producto de las estimaciones de los pasivos y los aportes recibidos, 741 entidades territoriales han alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional total, 739 municipios y 2 departamentos. En términos generales el cubrimiento del pasivo pensional total es del 65% de las entidades territoriales. Llama la atención la cobertura sectorial, dado que en el sector salud 1.116 entidades ya tienen financiados sus pasivos pensionales, mientras en el sector educación sólo 344 las tienen cubiertas.

El Ministerio adelantó la distribución de \$1,8 billones del impuesto de timbre entre los municipios que aún no han logrado la cobertura de su pasivo pensional, los recursos a distribuir tendrán un impacto directo sobre la situación fiscal de 236 entidades beneficiarias en el mediano y largo plazo en lo que obligaciones pensionales se refiere.

Es de destacar, que desde inicios del 2014 se está dando aplicación al Modelo de Administración Financiera por el cual se permite a las entidades disponer de una proporción de los recursos que anualmente destinan al FONPET para atender otras necesidades o proyectos, la aplicación de la medida para 2016 podrá ser solicitada por 29 Departamentos y 105 Municipios a los cuales se les liberará recursos aun cuando no han alcanzado la cobertura del pasivo pensional.

En cuanto a la administración de recursos previstos para fondear los pasivos, el Ministerio de Hacienda adjudicó en octubre de 2012 la licitación pública No. 06 de 2012 para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET-, correspondientes a la reserva constituida por las entidades territoriales para amparar sus obligaciones pensionales. Al cierre de mayo de 2016 los recursos acumulados en los patrimonios autónomos que administran los recursos del FONPET ascienden a \$ 47.1 billones, un año antes esta cifra se situaba en \$44,6 billones. Es de desatacar que, para dichos recursos, el 1 de Julio se realizó la contratación de la Auditoría integral sobre la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos del FONPET, que le sirve al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para establecer el adecuado cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades fijadas por Ley.

Así mismo, se elaboraron y firmaron 17 actas de liquidación de los contratos de concurrencia suscritos ya sea por el Ministerio de Salud o el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con las Entidades Territoriales, descritas a continuación:

**Tabla 30 Actas de liquidación de los contratos de concurrencia suscritos
Con las entidades territoriales.**

	Contrato suscrito por:	Departamento	Municipio	fecha de liquidación
1	Ministerio de Salud	Cauca	15 Instituciones de Salud	30/09/2015
2	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Urrao - San Vicente de Paul	2/10/2015
3	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Venecia - San Rafael	2/10/2015
4	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Itagüí - San Rafael	5/03/2015
5	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Copacabana - Santa Margarita	5/03/2015
6	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Turbo - Francisco Valderrama	5/03/2015
7	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Apartado - Antonio Roldán Bentacur	5/03/2015
8	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Campamento - Sagrada Familia	19/06/2015
9	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	San Luis - San Rafael	19/06/2015
10	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Belmira - Nuestra Señora del Rosario	16/06/2015
11	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	San Rafael - Presbítero Alonso María Giraldo	19/06/2015
12	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Marinilla - San Juan de Dios	3/07/2015
13	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Carolina del Príncipe - San Rafael	19/08/2015
14	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	Anorí - San Juan de Dios	2/10/2015
15	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	El Carmen de Viboral - San Juan de Dios	2/10/2015
16	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antioquía	El Santuario - San Juan de Dios	2/10/2015
17	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	La Guajira	13 Instituciones de Salud	24/12/2015

Fuente: DGRESS

Adicionalmente, se encuentran en trámite de firmas las actas de liquidación de seis (6) contratos de concurrencia suscritos entre el MinHacienda y el departamento de Antioquia. Por otro lado, se están adelantando las gestiones pertinentes para la financiación del pasivo de diez (10) instituciones de salud del Departamento de Antioquia, la actualización de dos (2) contratos con el Departamento de Caldas y Risaralda.

4.2.3.3 Egresos efectuados por las entidades territoriales

Respecto a los recursos de Excedentes del FONPET, actualmente se ha expedido por parte del MHCP el Decreto 630 del 18 de abril de 2016 mediante el cual reglamenta el artículo 147 de la Ley 1753 de 2015 en lo referente al cubrimiento del pasivo pensional y al retiro de los recursos de excedentes de las entidades territoriales por los Sectores Salud, Educación y Propósito General. Los valores actualizados de los pasivos pensionales y de los aportes valorizados a la fecha de corte 31 de diciembre de la vigencia anterior (artículo 3° del Decreto 055 de 2009 y del artículo 6° del Decreto 630 de 2016), son los que se tendrán en cuenta para la devolución de los que excedan en cada uno de los sectores y cuyo procedimiento se ha informado con la publicación de la Carta Circular “Procedimiento requerido para ejecutar el retiro de los recursos excedentes del FONPET cuando el cubrimiento del pasivo pensional por sector supera el porcentaje establecido por el Decreto 055 de 2009”. Como política del Ministerio denominada “Compromiso con la Transparencia”, se ha implementado el trámite de solicitud de recursos en línea, por lo que la DGRESS junto con la Dirección de Tecnología se encuentra realizando dicho proceso y ha presentado a las entidades las Guías de Usuario correspondientes.

En la actualidad, como resultado de las actualizaciones de los pasivos pensionales por sectores, de los aportes acumulados por las entidades y las coberturas de los pasivos por cada uno de estos se tiene que de las 1.133 entidades territoriales 338, (30%) podrán acceder a recursos de Excedentes por Sector Educación, 693 entidades territoriales (61%) por sector central y 1.115 entidades (98%) por Sector Salud.

Los retiros durante la vigencia 2015 ascendieron a \$3.1 billones de pesos, 66,7% de los cuales corresponden a devoluciones de excedentes del cubrimiento del pasivo pensional, 28,4% a giros al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación tienen las entidades territoriales, el 1,5% a retiros de recursos del Loto en Línea para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud y el 1,3% para pago de Bonos pensionales y el 2,1% restante aplicables a las otras modalidades de retiro de recursos tales como Pago de Obligaciones Corrientes, Consignación errónea, CONPES¹⁵ y Reembolso de Bonos Pensionales.

La vigencia 2015 históricamente ha sido la más representativa tanto a valores autorizados y girados incrementándose en un 83% respecto a 2014 al pasar de \$1,7 a \$3,1 billones, así como en número de solicitudes atendidas por el FONPET pasando en 2014 de 1045 a 2336 en 2015. Esta variación se generó por la actualización de los Pasivos Pensionales de las vigencias 2014-2015; la que presentó mayor impacto fue la correspondiente a la del pasivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FIDUPREVISORA que sufrió una disminución del 83% pasando de \$18.9 billones a \$10.3 billones y PASIVOCOL que presentó una variación del 43% pasando de \$67 a \$47 billones. Es importante mencionar que la modalidad de retiros de recursos por Cuotas partes Pensionales actualmente se encuentra reglamentada y las entidades van a disponer de los recursos para el pago de dichas obligaciones.

¹⁵ Las entidades territoriales que tengan cubrimiento del pasivo pensional superior al 125% y que, al respecto, un documento CONPES ordene la devolución del 10% del Propósito General del SGP, podrán solicitar al FONPET el desahorro de dichos recursos (Pág. 46, Guía Práctica del FONPET, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Lo que va corrido de la vigencia 2016 se ha girado recursos por un monto de \$608 mil millones de los cuales el 76% han sido autorizados para pago al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación, 21% para entidades con Excedentes pendientes de resoluciones emitidas durante la vigencia 2015 y el restante 13% para las otras modalidades de retiro de recursos.

4.3 Riesgos y desafíos enfrentados

En materia de salud, es necesario contar con un Sistema General en Salud y de Riesgos Laborales financiable en el marco del principio de sostenibilidad fiscal.

En materia pensional, se debe buscar una adecuada gestión de la información del sistema, que garantice la debida valoración del pasivo pensional a cargo de las entidades obligadas al pago de las obligaciones. Adicionalmente, se debe buscar el equilibrio fiscal del sistema, para tal efecto será necesario, entre otros, realizar una adecuada defensa jurídica antes los Altos Tribunales en conjunto con el Ministerio de Trabajo, la Agencia Nacional de Defensa Judicial, las administradoras de pensiones y la UGPP.

Tratándose de la cuantificación del pasivo pensional es necesario llegar a que se auditen los procesos de seguridad y calidad de las historias laborales de las entidades territoriales en el marco del proyecto de seguimiento y actualización de cálculos actuariales, con el fin de asegurar la calidad de la información reportada por las entidades territoriales, con base en la cual se estima el pasivo pensional.

Teniendo en cuenta que los contratos de administración de recursos tienen vencimiento en noviembre del 2017, se procederá a estudiar y evaluar los parámetros adecuados para portafolios con el perfil de riesgo del FONPET, de acuerdo con prácticas internacionales de gestión de portafolios públicos pensionales con objeto de realizar la licitación de la administración de los recursos por parte de entidades financieras habilitadas para tal fin. Se prevé continuar con el apoyo al fortalecimiento de mecanismos de transparencia en las entidades territoriales para los egresos de recursos del FONPET, tales como la sistematización de las solicitudes y la realización de los trámites en línea. Así como también la implementación de un Sistema de Información.

Adicionalmente, se presenta como desafío el establecimiento de la estructura organizacional que se adapte a los procesos inherentes a los retos futuros en la atención de los pasivos pensionales territoriales y la implementación de un sistema de información integral que permita el manejo más eficiente de los trámites que el Ministerio de Hacienda realiza.

5 Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN)

5.1 Visión de largo plazo

Con base en la normatividad presupuestal, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional –DGPPN–, ha establecido mecanismos y criterios para hacer más eficiente el empleo de los recursos públicos por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, PGN, de manera que el gasto satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*.

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

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

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

Lo anterior, ha ido acompañado del ejercicio habitual de las funciones que le ordena la normatividad vigente, con especial énfasis en algunas áreas como la de contribuir a mantener la tendencia descendente del déficit fiscal, en consonancia con lo dispuesto por la regla fiscal; programar prioritariamente los recursos para financiar la ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011; garantizar la incorporación de los recursos suficientes para asegurar la atención de las zonas y comunidades afectadas por las fluctuaciones climáticas extremas que han afectado al país en los últimos años; presupuestar los recursos para atender el costo de las sentencias de las Altas Cortes, entre otras, referentes a la unificación de los regímenes en salud, y a la atención de las víctimas

del desplazamiento forzado; propender, en general, para que el gasto y la inversión públicas contribuyan a alcanzar las metas del PND 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*, para que, en el marco de la incertidumbre que caracteriza el funcionamiento de la economía mundial, sean un motor para el crecimiento y la generación de empleo en Colombia.

5.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

5.2.1 Gestión del presupuesto por parte de la DGPPN 2015- 2016

La gestión del presupuesto durante 2015 y 2016 debe verse en el contexto de los resultados de las políticas económica y fiscal desarrolladas por el Gobierno nacional durante el actual decenio. Su aplicación no solo se ha dirigido a materializar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Juan Manuel Santos, sino que también ha sido un instrumento importante para hacer frente a la creciente incertidumbre que desde mediados de 2014 afecta a los mercados internacionales. La economía colombiana se ha visto afectada por choques externos originados en la ralentización del crecimiento de la economía China, la normalización de la política monetaria de Estados Unidos y la reducción del precio internacional del petróleo. La ocurrencia de estos eventos, junto a otros de carácter no económico, se encuentra en la explicación de la desaceleración de la economía global y de la reducción de la liquidez esperada, y ha afectado la actividad económica interna, los ingresos de la Nación y las expectativas de los agentes económicos.

Las nuevas condiciones del mercado petrolero han situado a la economía y a las finanzas públicas del país en un nuevo contexto de menores ingresos y mayores restricciones en el gasto público, que es muy diferente al que teníamos antes. Estos cambios que se han producido obligan a repensar el papel del gasto público y los criterios mediante los cuales se asignan los recursos de la Nación. El Presupuesto debe adaptarse a estas nuevas condiciones de la economía del país, de forma que el gobierno, con menos recursos, sea en el futuro más eficiente, más austero, más optimizado y menos grande. Siempre comprometido con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y con el papel estabilizador que éstas desempeñan en el ciclo económico, de manera que se pueda alcanzar un crecimiento sostenible con reducción de las desigualdades sociales.

El ajuste implicó decisiones dolorosas en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios y transferencias y requiere de una política salarial austera con un control estricto de las plantas de personal; decisiones firmes sobre el monto y composición de la inversión pública, y un permanente monitoreo del gasto público, que evalúe la pertinencia y oportunidad del mismo.

La inversión pública tuvo que adaptarse y reducirse en valor si es del caso. Ya no se trata de cantidad sino de calidad de la inversión: hay que focalizar la ejecución de los proyectos de inversión en sectores estratégicos que contribuyan al crecimiento y a la generación de

empleo, y que mejoren la competitividad y productividad del país. En esta situación, el papel de las APP es relevante por lo que deben estimularse. El sector privado debe jugar un papel más importante en la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en la construcción de infraestructura.

Todas las medidas que se proyecten deben apuntar a enfrentar el reto que nos hemos fijado: reducir el déficit fiscal y consolidar una economía moderna y sostenible, menos dependiente de las exportaciones minero - energéticas y más resistente a los choques externos. Esta es la que hemos denominado Nueva Economía, enfocada especialmente para mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico.

Para avanzar hacia ella, hemos formulado una estrategia de política fiscal con la cual buscamos compensar la reducción permanente de los ingresos fiscales provocada especialmente por el choque petrolero que entre 2013 y 2016 se ha calculado en cerca de 3,4% del PIB. Con esta estrategia de política, denominada *Austeridad Inteligente*, se busca compensar dicha reducción mediante el uso de las herramientas fiscales disponibles para distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas sin sobrecargar ninguna de ellas, de manera que podamos cumplir las metas de la regla fiscal.

En concreto, hasta el momento la pérdida de recursos la hemos acomodado con más ingresos de sectores no petroleros, con menor gasto y con más déficit, es decir, más endeudamiento. Este mayor déficit es de carácter temporal y debe desaparecer en un plazo corto: Hay que convertirlo en más impuestos o menos gasto. No hay otra opción que sea sostenible fiscalmente. Por ahora, este acomodamiento se ha dado así:

- i) Generación de mayores ingresos. Para lo cual se han aplicado las reformas tributarias de 2012 y 2014 que nos han permitido reducir la dependencia de ingresos asociados al sector minero-energético, al sustituirlos por fuentes alternas, diferentes a endeudamiento. La implementación del Plan de Gestión y Antievasión a cargo de la DIAN ha contribuido a aumentarlos más. El Gobierno nacional se ha comprometido con la presentación de una reforma tributaria estructural, que se pondrá a consideración del Congreso de la República en el segundo semestre del año 2016.
- ii) Austeridad en el gasto público. Se ha reducido el gasto del Gobierno sin afectar los rubros de inversión correspondientes a los programas sociales. En el año 2014, en concordancia con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto se redujeron apropiaciones del PGN en un valor equivalente al 0,8% del PIB. En 2015, en un 1,1% del PIB (Decreto 2240 de 2015), y en marzo de este año se aplazaron apropiaciones mediante el Decreto 378 de 2016 en el 0,7% del PIB, con el fin de garantizar el cumplimiento de la regla fiscal.
- iii) Mayor endeudamiento, esto es, mayor déficit fiscal. La Regla Fiscal permite que los ingresos que se dejan de percibir por la desviación de los niveles estructurales se compensen en parte por un mayor déficit total, a través de mayores ciclos económico y energético.

Con estas, y otras medidas, se ha podido gestionar el gasto para mantener la sostenibilidad fiscal del país y para apoyar la construcción de un nuevo modelo de desarrollo basado en el liderazgo de nuevos sectores productivos, diferentes al minero - energético.

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

5.2.2 Marco de gastos de mediano plazo – MGMP 2015 – 2018

El MGMP surgió como respuesta a la necesidad de contar con una programación presupuestal anual que tuviera como punto de referencia un ejercicio de mediano plazo¹⁶, articulado con el diseño de políticas públicas y de planeación macroeconómica y fiscal de más largo plazo. Su formulación busca estimular el desarrollo de una gestión presupuestal orientada a resultados y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

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

En cumplimiento de la Ley 1508 de 2012, los techos sectoriales de gasto incluyen el espacio fiscal para presentar las solicitudes de contratos de Asociación Público Privadas (APP) que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES, como se señale en el correspondiente documento del MFMP¹⁷. Los cupos previstos de APP son los siguientes: 0,05% del PIB para 2015; 0,10% del PIB para 2016; 0,35% del PIB para 2017-2019 y 0,4% del PIB entre 2020-2045.

¹⁶ Esto se logró en principio mediante el Decreto 4730 de 2005 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario DUR No. 1068 de 2015). Posteriormente, la Ley 1473 de 2011 incorporó el MGMP explícitamente al Estatuto Orgánico de Presupuesto –EOP.

¹⁷ El MFMP se presenta a las comisiones económicas del Congreso de la República antes del 15 de junio y se estudia y discute con prioridad durante el primer debate de la nueva ley anual de presupuesto (Artículo 1 de la Ley 819).

Para cumplir con los criterios anteriores, los sectores deberán priorizar sus requerimientos de manera que los proyectos de importancia estratégica que prevean desarrollar mediante APP se encuentren contemplados dentro del techo que se les haya asignado en el MGMP, o en el espacio de gasto contenido en el MFMP. Los resultados del proceso de programación estratégica adelantado durante 2015 quedaron consignados en el documento MGMP 2016-2019, aprobado por el CONPES (Documento CONPES 3837 del 14 de julio de 2015), junto con el del programa operativo anual de inversiones, POAI (Documento CONPES 3838 de la misma fecha).

En el primer documento se definieron los techos de gasto sectoriales para el periodo 2016-2019, donde el techo correspondiente al primer año marcaba un tope para el proyecto de ley del PGN para 2016 (tal y como lo exige el Decreto 1957 de 2007: DUR Art. 2.8.1.3.4. Decreto 1068), mientras los techos para los tres años siguientes, debido a su carácter indicativo, como lo establece el mismo decreto, serían la línea de base para futuros ejercicios de programación.

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

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2016 – 2019 tomaron como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP 2015 y las metas fiscales que en éste se señalaron, acatan la normatividad vigente, y respetan las inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las Altas Cortes¹⁸. Así mismo, para la formulación de MGMP se da cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia*, que responden al compromiso de actuar para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

De igual manera, se incluyeron los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, adquiridos en la Ley 1607 del 2012 de Reforma Tributaria, los cuales constituyen un importante estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas. De la misma manera se mantuvo un irrestricto apoyo al cumplimiento de las propuestas que hacen parte de los tres pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: paz, equidad y educación. Sobre estas bases se programó el presupuesto para 2016 aprobado en la Ley 1769 de 2015.

¹⁸ Corte Constitucional: Sentencia T – 025 de 2004 y Autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional: Sentencia T – 760 de 2008 y Autos de Seguimiento.

5.2.3 Presupuesto general de la nación – PGN 2015-2016

La programación presupuestal para las vigencias fiscales de 2015 y de 2016 se efectuó en consonancia con las metas de déficit fiscal definidas en el MFMP, consulta las posibilidades reales de financiamiento, la capacidad real de ejecución y atiende las prioridades del plan de gobierno.

5.2.3.1 El Presupuesto General de la Nación 2015

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2015 por una cuantía de \$216,1 billones¹⁹, de los cuales \$203,3 billones financiados con recursos de la Nación y \$12,8 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en la tabla 31.

Tabla 31 Presupuesto inicial de gastos 2015

Miles de millones de pesos

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

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

5.2.3.1.1 Modificaciones Presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2015 se efectuaron modificaciones al PGN así:

Adición por convenios interadministrativos por \$436 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 28 del Decreto 2710 del 2014.

¹⁹ Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014 y Decreto de Liquidación 2710 del 30 de diciembre de 2014.

Donaciones, \$1 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del EOP (Decreto 111 de 1986).

Reducción del presupuesto por valor de \$9 billones. En virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros, en la sesión del día 9 de noviembre de 2015, y con el objetivo de garantizar el desarrollo de proyectos en curso, asegurar el cumplimiento de las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo, ajustar el presupuesto a la capacidad real de ejecución, garantizar los recursos orientados a la población desplazada, bajos niveles de ejecución y ahorros sectoriales, se redujeron algunas partidas presupuestales de funcionamiento, servicio de la deuda y de inversión del PGN por \$9 billones de los cuales \$4,7 billones correspondieron a gastos de funcionamiento y \$3,4 billones a inversión.

Al incluir estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2015 ascendió a \$207,6 billones, \$8,6 billones menos de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en la tabla 32.

Tabla 32 Modificaciones presupuestales 2015
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1737	2 de diciembre de 2014	216.158
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 2710 de 2014) Decretos 1892 y 2221	Enero a diciembre de 2015 22 de septiembre y 20 de noviembre de 2015	436
DONACION	Decreto 2240	24 de noviembre de 2015	1
REDUCCION			9.000
APROPIACION DEFINITIVA			207.595

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

5.2.3.1.2 Presupuesto de gastos definitivo 2015

Si se tienen en cuenta las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2015 se redujo a \$207,6 billones, de los cuales \$195,3 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$12,3 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en la tabla 33.

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, como resultado de las modificaciones descritas, el tamaño final del presupuesto de la vigencia 2015 es inferior en un 4%, con lo cual el 94% del PGN se financió con recursos de la nación y el 6% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, EPN.

Tabla 33 Presupuesto de gastos definitivo 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Definitivo			Presupuesto Definitivo	
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)
I. FUNCIONAMIENTO	113.553	5.843	119.397	(4.921)	54	(4.867)	108.632	5.897	114.529	108.632	5.897
Gastos de Personal	23.654	1.443	25.097	(507)	21	(486)	23.147	1.464	24.611	23.147	1.464
Gastos Generales	6.504	583	7.086	620	33	652	7.123	615	7.739	7.123	615
Transferencias	83.378	2.189	85.567	(5.034)	(96)	(5.130)	78.344	2.093	80.437	78.344	2.093
Operación Comercial	17	1.628	1.646	1	96	97	18	1.724	1.743	18	1.724
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.336	2	47.337	(360)	-	(360)	46.975	2	46.977	46.975	2
Deuda Externa	9.631	0	9.632	1.506	-	1.506	11.138	0	11.138	11.138	0
Deuda Interna	37.704	1	37.706	(1.867)	-	(1.867)	35.838	1	35.839	35.838	1
III. INVERSION	42.426	6.999	49.424	(2.697)	(639)	(3.336)	39.729	6.360	46.089	39.729	6.360
IV. TOTAL (I + II + III)	203.315	12.844	216.158	(7.978)	(585)	(8.563)	195.336	12.259	207.595	195.336	12.259
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	155.979	12.842	168.821	(7.618)	(585)	(8.203)	148.361	12.257	160.618	148.361	12.257

1 Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, reducciones, convenios interadministrativos, etc.

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

5.2.3.1.3 Ejecución presupuesto de gastos 2015

A diciembre de 2015, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN²⁰ ascendió a \$202,9 billones, correspondientes al 97,8% de la apropiación definitiva de 2015. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a \$194,9 billones, correspondientes al 93,9% de la apropiación definitiva y al 96,0% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$184,6 billones, correspondientes al 88,9% de la apropiación definitiva y al 94,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en la tabla 34²¹.

²⁰ El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

²¹ Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Tabla 34 Ejecución presupuesto de gastos 2015
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	114.529	112.040	108.465	105.218	2.490	97,8	94,7	91,9	96,8	97,0
Gastos de Personal	24.611	23.621	23.600	23.251	991	96,0	95,9	94,5	99,9	98,5
Gastos Generales	7.739	7.556	7.281	6.505	183	97,6	94,1	84,1	96,4	89,3
Transferencias	80.437	79.383	76.130	74.167	1.054	98,7	94,6	92,2	95,9	97,4
Operación Comercial	1.743	1.481	1.454	1.296	262	85,0	83,4	74,4	98,2	89,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	46.977	46.315	46.055	45.797	662	98,6	98,0	97,5	99,4	99,4
Deuda Externa	11.138	11.012	11.006	10.859	126	98,9	98,8	97,5	99,9	98,7
Amortizaciones	6.080	5.999	5.999	5.976	81	98,7	98,7	98,3	100,0	99,6
Intereses	5.058	5.013	5.007	4.883	46	99,1	99,0	96,5	99,9	97,5
Deuda Interna	35.839	35.304	35.049	34.938	535	98,5	97,8	97,5	99,3	99,7
Amortizaciones	20.399	20.378	20.378	20.268	21	99,9	99,9	99,4	100,0	99,5
Intereses	15.440	14.926	14.671	14.670	514	96,7	95,0	95,0	98,3	100,0
III. INVERSION	46.089	44.603	40.347	33.558	1.486	96,8	87,5	72,8	90,5	83,2
IV. TOTAL (I + II + III)	207.595	202.958	194.866	184.573	4.637	97,8	93,9	88,9	96,0	94,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	160.618	156.643	148.812	138.776	3.975	97,5	92,6	86,4	95,0	93,3

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

De los \$4,6 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$3,7 billones (80,2%) correspondieron a recursos de la Nación y \$920 mm (19,8%), a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

El 72% (\$3,3 billones) de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Hacienda (\$1.257 mm), Servicio de la Deuda (\$661 mm), Defensa y Policía (\$455 mm), Trabajo (\$283 mm), Fiscalía (\$241 mm), Inclusión Social y Reconciliación (200,1 mm), y Salud y Protección (\$198 mm).

5.2.3.2 Presupuesto General de la Nación 2016

El PGN para 2016 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración en el marco de la estrategia de Austeridad Inteligente y en el contexto que se presentó en la sección anterior. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guio por el principio de responsabilidad fiscal, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. La política fiscal se ha gestionado con la mayor responsabilidad y prudencia, en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

El monto aprobado del PGN fue de \$215,9 billones, \$201,8 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios²².

La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en la tabla 35.

²²²² Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015 y Decreto de Liquidación 2550 del 30 de diciembre de 2015.

Tabla 35 Presupuesto inicial de gastos 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	118.567	5.842	124.409	58,8	41,4	57,6
Gastos de Personal	24.500	1.549	26.050	12,1	11,0	12,1
Gastos Generales	6.859	613	7.472	3,4	4,3	3,5
Transferencias	87.184	2.092	89.277	43,2	14,8	41,3
Operación Comercial	22	1.588	1.610	0,0	11,3	0,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.672	1	47.674	23,6	0,0	22,1
Deuda Externa	9.397	0	9.397	4,7	0,0	4,4
Deuda Interna	38.276	1	38.277	19,0	0,0	17,7
III. INVERSION	35.571	8.261	43.832	17,6	58,6	20,3
IV. TOTAL (I + II + III)	201.810	14.104	215.914	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	154.138	14.103	168.241	76,4	100,0	77,9

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

5.2.3.2.1 Modificaciones Presupuestales

En el primer semestre de la vigencia fiscal de 2016, solo se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos por un valor de \$181 mm, con estas, el monto de las apropiaciones vigentes a junio de 2016 asciende a \$216 billones.

La adición por \$181 mm representa el 0,1% del total de la apropiación sin deuda. Estas operaciones presupuestales corresponden a convenios firmados por entidades como el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Unidad Nacional de Protección, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Hospital Militar.

Este tipo de operaciones presupuestales está autorizado en la Ley Anual de Presupuesto. Con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso de la República en el presupuesto anual. Los convenios interadministrativos son un instrumento de carácter contractual que permiten hacer más eficiente la ejecución del presupuesto dentro del principio de especialización.

5.2.3.2.2 Aplazamiento

De conformidad con los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales,

entre otros cuando la coherencia macroeconómica así lo exija, cuando se estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas o cuando no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. Un aplazamiento presupuestal implica que los gastos no pueden ejecutarse en la vigencia, hasta tanto no cambien las condiciones que lo generaron. Aunque el aplazamiento no reduce el monto del presupuesto, al congelar la ejecución, induce a pérdidas de apropiación.

Tabla 36 Aplazamiento por sectores 2016

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Vigente (1)	Aplazamiento				Participación Porcentual	
		Funcionamiento (2)	Deuda (3)	Inversión (4)	Total (5)=(2+3+4)	Aplaz/Aprop (6)=(5/1)	Aplaza (7)=(5)
TOTAL PGN	216.095	2.633	473	2.894	6.000	2,8	100,0
AGROPECUARIO	2.659	16	-	146	162	6,1	2,7
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	709	6	-	83	88	12,5	1,5
CIENCIA Y TECNOLOGIA	319	-	-	14	14	4,3	0,2
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	888	16	-	43	58	6,6	1,0
COMUNICACIONES	1.757	84	-	146	230	13,1	3,8
CONGRESO DE LA REPUBLICA	504	7	-	7	14	2,8	0,2
CULTURA	402	10	-	17	26	6,6	0,4
DEFENSA Y POLICIA	28.590	341	-	138	479	1,7	8,0
DEPORTE Y RECREACION	414	2	-	52	54	13,0	0,9
EDUCACION	31.666	141	-	-	141	0,4	2,3
EMPLEO PUBLICO	357	24	-	39	63	17,7	1,1
FISCALIA	3.241	90	-	0	90	2,8	1,5
HACIENDA	22.380	1.123	-	1.144	2.268	10,1	37,8
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	10.764	140	-	231	371	3,4	6,2
INFORMACION ESTADISTICA	348	1	-	33	35	9,9	0,6
INTELIGENCIA	95	1	-	2	3	3,5	0,1
INTERIOR	1.035	64	-	11	76	7,3	1,3
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.908	43	-	129	172	5,9	2,9
MINAS Y ENERGIA	3.484	12	-	170	181	5,2	3,0
ORGANISMOS DE CONTROL	1.542	26	-	17	43	2,8	0,7
PLANEACION	700	12	-	28	40	5,7	0,7
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	596	20	-	19	39	6,6	0,7
RAMA JUDICIAL	3.437	45	-	51	96	2,8	1,6
REGISTRADURIA	517	10	-	2	13	2,4	0,2
RELACIONES EXTERIORES	906	8	-	0	8	0,9	0,1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	14.006	61	-	73	134	1,0	2,2
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL	46.904	-	473	-	473	1,0	7,9
TRABAJO	24.704	325	-	34	359	1,5	6,0
TRANSPORTE	6.846	7	-	102	109	1,6	1,8
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.418	-	-	161	161	4,7	2,7

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

Debido a los efectos adversos de la ralentización de la economía global sobre la actividad económica interna y sobre las rentas petroleras de la Nación, el Gobierno nacional, en virtud de la autorización conferida por el Consejo de Ministros en la sesión del 22 de febrero del 2016, decretó el aplazamiento de algunas apropiaciones del PGN de la actual vigencia fiscal, con el fin de mantener la coherencia macroeconómica, el cumplimiento de la regla fiscal y la confianza en la economía del país. Así, mediante Decreto 378 de 2016, modificado por el Decreto 683 de 2016, se aplazaron \$6 billones, como se presenta por sectores en la tabla 36.

5.2.3.2.3 Presupuesto de gastos vigente

Al considerar las anteriores modificaciones el total del PGN vigente asciende a \$216 billones, de los cuales \$201,8 billones se financian con recursos de la Nación y \$14,3 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en la tabla 37.

Tabla 37 Presupuesto de gastos vigente 2016

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
FUNCIONAMIENTO	118.567	5.842	124.409	-	161	161	118.567	6.003	124.569
Gastos de Personal	24.500	1.549	26.050	72	6	78	24.572	1.556	26.128
Gastos Generales	6.859	613	7.472	129	43	172	6.989	656	7.644
Transferencias	87.184	2.092	89.277	(201)	(13)	(214)	86.984	2.079	89.062
Operación Comercial	22	1.588	1.610	-	125	125	22	1.713	1.735
SERVICIO DE LA DEUDA	47.672	1	47.674	-	-	-	47.672	1	47.674
Deuda Externa	9.397	0	9.397	-	-	-	9.397	0	9.397
Deuda Interna	38.276	1	38.277	-	-	-	38.276	1	38.277
INVERSION	35.571	8.261	43.832	20	0	20	35.591	8.261	43.852
TOTAL (I + II + III)	201.810	14.104	215.914	20	161	181	201.830	14.265	216.095
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	154.138	14.103	168.241	20	161	181	154.158	14.264	168.422

1 cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

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

5.2.3.2.4 Ejecución Presupuesto de Gastos 2016²³

Hasta el primer semestre de 2016, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$124,8 billones, correspondientes al 57,8% de la apropiación vigente para 2016. Las obligaciones, por su parte, sumaron \$101 billones, correspondientes al 46,7% de la apropiación vigente y al 80,9% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$89,6 billones,

²³ Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

correspondientes al 41,4% de la apropiación vigente y al 88,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en la tabla 38²⁴.

Los anteriores resultados, sin incluir el Servicio de la Deuda²⁵, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 56,5% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$95,2 billones de unas apropiaciones totales sin deuda de \$168,4 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 42,4%, \$71,5 billones y los pagos suman \$65,8 billones que equivalen al 39,1%.

Tabla 38 Ejecución vigencia fiscal 2016 – Primer semestre

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	124.569	64.971	53.667	52.335	59.598	52,2	43,1	42,0	82,6	97,5
Gastos de Personal	26.128	12.285	11.691	11.423	13.843	47,0	44,7	43,7	95,2	97,7
Gastos Generales	7.644	5.513	2.758	2.583	2.132	72,1	36,1	33,8	50,0	93,6
Transferencias	89.062	46.042	38.671	37.827	43.020	51,7	43,4	42,5	84,0	97,8
Operación Comercial	1.735	1.131	546	502	604	65,2	31,5	28,9	48,3	91,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	47.674	29.600	29.559	23.708	18.074	62,1	62,0	49,7	99,9	80,2
Deuda Externa	9.397	5.990	5.949	5.034	3.407	63,7	63,3	53,6	99,3	84,6
Amortizaciones	2.924	1.982	1.981	1.884	942	67,8	67,7	64,4	99,9	95,1
Intereses	6.473	4.007	3.968	3.150	2.466	61,9	61,3	48,7	99,0	79,4
Deuda Interna	38.277	23.610	23.610	18.674	14.667	61,7	61,7	48,8	100,0	79,1
Amortizaciones	21.205	13.325	13.325	13.220	7.881	62,8	62,8	62,3	100,0	99,2
Intereses	17.071	10.285	10.285	5.454	6.786	60,2	60,2	32,0	100,0	53,0
III. INVERSION	43.852	30.266	17.786	13.511	13.587	69,0	40,6	30,8	58,8	76,0
IV. TOTAL (I + II + III)	216.095	124.837	101.012	89.554	91.259	57,8	46,7	41,4	80,9	88,7
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	168.422	95.237	71.453	65.846	73.185	56,5	42,4	39,1	75,0	92,2

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

5.2.3.3 Sistema General de Regalías, SGR

²⁴ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

²⁵ Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

Con la expedición del Acto Legislativo (AL) 05 del 18 julio de 2011, se creó el Sistema General de Regalías - SGR²⁶, cambio constitucional que estableció un nuevo sistema de distribución de las regalías, que corrige la inequidad existente entre las regiones. La reforma constitucional aprobada dispuso que todas las regiones se beneficiaran de los recursos de una manera más equitativa. Hasta antes de la reforma, más del 80% de las regalías directas se asignaba a regiones con menos del 20% de la población del país. Este cambio ha convertido a las regalías en una herramienta muy poderosa y eficaz de inclusión social y desarrollo económico, como lo muestran las cifras del DANE en las que los niveles de pobreza y pobreza extrema ya registran una tendencia descendente apreciable, pasando de 35,5% en 2011 a 28,2% en junio de 2015 y de 11,0% en 2011 a 7,9% en junio de 2015, respectivamente.

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

5.2.3.3.1 Presupuesto bienal del SGR 2015-2016

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

La norma ha dispuesto que los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía deberán presentar el correspondiente proyecto de ley bienal de presupuesto del SGR a más tardar el primer día hábil del mes de octubre, el cual será aprobado en el Congreso antes de la medianoche del 5 de diciembre, de acuerdo con las fechas, plazos y procedimientos dispuestos en la mencionada ley²⁷.

²⁶ Para consultar toda la reglamentación véase <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Decretos.aspx>

²⁷ A diferencia del PGN, la norma ha previsto que el presupuesto del SGR sea bienal y de caja, donde los ingresos se contabilizan de acuerdo con los valores efectivamente recaudados por concepto de regalías y compensaciones, y los gastos en función de los pagos efectuados durante el bienio. Por esta razón, los recursos presupuestados y recaudados que no hayan sido girados durante la vigencia se incorporarán como *disponibilidades iniciales* en el presupuesto del siguiente bienio, conforme al cierre que para el efecto se realice en el presupuesto del SGR.

La débil situación de la economía global, que ha afectado la demanda de hidrocarburos y de otras materias primas básicas, hace muy volátil e incierta cualquier previsión sobre el comportamiento del mercado energético y minero. Las dificultades en el sector han afectado negativamente los ingresos de la Nación por sus efectos sobre la tributación a la renta y la generación de dividendos. Una situación similar afecta las finanzas de las entidades territoriales por la reducción en las regalías, que pone en riesgo la situación social de las regiones y las posibilidades de desarrollo de todo el país.

En cumplimiento de lo dispuesto por la norma se aprobó la Ley 1744 de 2014, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016, cuya distribución, en lo fundamental, se resume a continuación.

- Fiscalización, yacimientos y cartografía: \$349 mil millones (mm). Corresponde al 2% de los ingresos del SGR, de conformidad con el inciso 5 del art 2 A. L. 05 de 2011;
- Municipios del Río Magdalena y Canal del Dique: \$87 mm. Corresponde a un 0,5% determinado en el artículo 154 de la Ley 1530 de 2012;
- Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación: \$175 mm. Corresponde al porcentaje de hasta el 1% determinado en el artículo 103 de la Ley 1530 de 2012. Porcentaje distribuido en partes iguales entre el DNP y la Contraloría General de la República;
- Funcionamiento del SGR: \$349 mm. Corresponde al porcentaje de 2% con base en lo determinado en el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012;
- Fondo de Desarrollo Regional (FDR): \$2.999 mm. Corresponde a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012. Se distribuye entre los departamentos y Bogotá con base en una fórmula en donde se tienen en cuenta dos variables: la población y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI. El 60% de los recursos del FDR se distribuye en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país y el restante 40% según la pobreza relativa, medida con el NBI. Para el bienio 2015 -2016, estos recursos se destinarán de manera prioritaria a garantizar los promedios mínimos (40%) a ser reconocidos a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, con base en lo previsto en el inciso 2° del párrafo 2° transitorio del artículo 361 C.P.
- Fondo de Compensación Regional (FCR): \$4.498 mm. Corresponde a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012. En su distribución se conforman tres bolsas: i) Una primera bolsa equivalente al 60%. Al interior de esta se aplica el 50% de la bolsa para departamentos de NBI mayor a 30%. El restante 50%, solo para departamentos con municipios de NBI mayor a 35%, se distribuye así: 40% de estos recursos, en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país, 50% según la pobreza relativa, medida con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el 10% restante, según la tasa de desempleo departamental; ii) Una segunda bolsa del 30% para los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios, y iii) una tercera bolsa del 10% para los municipios de

categorías 4, 5 y 6 con NBI menor al 35%, que se distribuye en proporción a la población, 60%, y NBI de dichos municipios, 40%.

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: \$1.651 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar Fiscalización, Funcionamiento, Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Se asigna entre los departamentos y Bogotá en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos los recursos de los FCR y FDR.
- Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE): \$3.837 mm. Corresponde a la diferencia entre el total de los ingresos del sistema y los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas. Se distribuye entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los recursos destinados en el año correspondiente al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas.
- Fondo Ahorro Pensional Territorial (Fonpet): \$1.651 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar Fiscalización, Funcionamiento, Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Se distribuye entre departamentos y municipios, con base en la participación en el monto total de los pasivos pensionales no cubiertos que se encuentren registrados en el sistema de información del Fonpet, de acuerdo con variables de Población (40%) y NBI (60%).
- Entidades receptoras de Asignaciones Directas y Compensaciones del SGR (Productores y Puertos): \$2.628 mm. Estos datos fueron suministrados por el Ministerio de Minas y Energía. Es el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un período determinado, tales como: volúmenes de producción; precios base de liquidación; tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalías por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. En el caso de la distribución de asignaciones directas, los datos corresponden a la determinación de estas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

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

En términos generales, la anterior distribución de recursos se resume en la tabla 39:

Tabla 39 Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2015-2016
Miles de millones de pesos

Apropiación 2015-2016		
CONCEPTO		Ley 1744 de 2014 (1)
INVERSION		11.863
Asignaciones Directas		2.628
Directas compensaciones		-
Fondo de Desarrollo Regional		2.999
FDR-monto a compensar AD		1.193
FDR, para inversión.		1.806
Fondo de Compensación Regional		4.498
FCR 60%		2.699
FCR 40%		1.799
Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación		1.651
Municipios Río Magdalena y Canal Dique		87
AHORRO		5.488
Fondo de Ahorro y Estabilización		3.837
Fondo Ahorro Pensional Territorial		1.651
FUNCIONAMIENTO		874
Funcionamiento del SGR		349
Fiscalización, Yacimientos y Cartografía		349
SMSCE		175
TOTAL SGR		18.224

Fuente: DPPN

El Plan de Recursos está soportado en supuestos de tasa de cambio, precios y producción de hidrocarburos y minerales de cuyo cumplimiento depende que se materialicen los recaudos estimados. De no ocurrir así, los artículos 89 y 91 de la Ley 1530 de 2012 prevén el mecanismo a seguir para hacer los ajustes correspondientes. Si el recaudo es inferior al esperado, el Gobierno nacional deberá reducir o aplazar gastos en el Presupuesto del SGR, previa autorización de la Comisión Rectora. Si, por el contrario, los ingresos del sistema son mayores a lo proyectado en el Plan de Recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley de adición presupuestal.

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

De conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente, en especial el artículo 2.2.4.1.2.6 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 (antes, artículo 31 del Decreto 1949 de 2012), dispuso que a la terminación de cada presupuesto bienal el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el cierre del presupuesto que termina, el cual consistirá en la determinación de los montos finales de los recursos recaudados por el

Sistema y los pagos efectivos realizados, de conformidad con la distribución que la Ley determina.

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

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

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley 1744 de 2015²⁸ determinó que una vez realizado el cierre del presupuesto del bienio 2013 -2015, el Gobierno Nacional incorporará al presupuesto del bienio 2015 -2016 el saldo resultante de restar del mayor valor recaudado de la vigencia 2012 los menores recaudos resultantes del bienio 2013 -2015, hasta por un valor de \$1.541.976.831.323.

Así se hizo. Mediante el Decreto 722 del 17 de abril de 2015, el Gobierno nacional, en ejercicio de estas facultades, procedió a efectuar el cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 del SGR y adelantó los ajustes correspondientes al presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016, para incorporar la disponibilidad inicial 2015 – 2016 por \$4.734.317.395.606 y el saldo del mayor recaudo 2012 por \$1.421.688.219.017. Así las cosas, el presupuesto del SGR del bienio 2015 – 2016 quedó de la siguiente forma:

²⁸ "Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016".

Tabla 40 Presupuesto del Sistema General de Regalías Bienio 2015-2016
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	Apropiación 2015-2016			Total (4)=(1+2+3)
	Ley 1744 de 2014 (1)	Disponibilidad inicial 2015-2016 (2)	Saldo del mayor recaudo (3)	
INVERSION	11.863	4.021	918	6.802
Asignaciones Directas	2.628	256	322	3.207
Directas compensaciones	-	4	-	4
Fondo de Desarrollo Regional	2.999	1.402	225	4.625
FDR-monto a compensar AD	1.193	470	214	1.877
FDR, para inversión.	1.806	932	11	2.749
Fondo de Compensación Regional	4.498	1.149	216	5.861
FCR 60%	2.699	1.129	146	3.974
FCR 40%	1.799	19	70	1.888
Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación	1.651	1.187	147	2.985
Municipios Río Magdalena y Canal Dique	87	23	8	118
AHORRO	5.488	218	442	6.147
Fondo de Ahorro y Estabilización	3.837	151	295	4.282
Fondo Ahorro Pensional Territorial	1.651	67	147	1.865
FUNCIONAMIENTO	874	496	62	1.431
Funcionamiento del SGR	349	226	20	595
Fiscalización, Yacimientos y Cartografía	349	234	31	614
SMSCE	175	36	11	222
TOTAL SGR	18.224	4.734	1.422	24.380

Fuente: DPPN

5.2.3.3.3 Compensación 2014

Con base en el artículo 9 de la Ley 1606 de 2012 señala que con el fin de garantizar los promedios mínimos a ser reconocidos como asignaciones directas según lo dispuesto por el párrafo 2º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, el monto “*compensación asignaciones directas*” a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 4º de la ley 1606 de 2012, de la autorización máxima de gasto por departamento del fondo de desarrollo regional, no podrá ser destinado al financiamiento de proyectos de inversión hasta que se haya adelantado la compensación.

Con lo anterior el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda expidió el Decreto 1490 de 2015 a través del cual se efectúan los siguientes ajustes al presupuesto del Sistema General de Regalías 2015 – 2016, contracredita recursos del capítulo II – presupuesto de las asignaciones a los fondos y beneficiarios subcapítulo 2 - Fondo de Desarrollo Regional – FDR compensación asignaciones directas, la suma de \$615,5 mm.

5.2.3.3.4 Compensación Anticipo 50% 2015

Con base en el inciso segundo del párrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política el cual señala que en el evento en que durante el período comprendido entre los años 2015 al 2020, las asignaciones directas sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010, el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el fondo de desarrollo regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado fondo, lo que ocurra primero.

A su vez el inciso primero del párrafo del artículo 11 de la Ley 1744 de 2014, señala que el gobierno nacional, mediante decreto, durante el primer trimestre del primer año del bienio, adelantará los ajustes necesarios para asignar el 50% del monto anual a compensar por cada entidad beneficiaria, traslada los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y los incorpora como regalías directas y compensaciones

Con lo anterior el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda expidió el decreto 724 de 2015 a través del cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015-2016 contracreditando recursos del capítulo II – presupuesto de las asignaciones a los fondos y beneficiarios subcapítulo 2 - Fondo de Desarrollo Regional – FDR compensación asignaciones directas, la suma de \$296, 3 mm.

5.2.3.3.5 Aplazamiento del presupuesto del SGR 2015-2016

El Ministerio de Minas y Energía ha tomado como referencia las proyecciones enviadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, informó mediante oficio no. 2015015993 del 10 de marzo de 2015, que con ocasión de las variaciones en los precios de los recursos naturales no renovables y de la tasa representativa del mercado de los últimos meses, se mostró una disminución en las proyecciones de ingresos del Sistema General de Regalías - SGR con relación a las que sirvieron de base para la elaboración del plan de recursos del SGR del presupuesto del bienio 2015-2016.

De esta forma, y con base en la normatividad vigente aplicable al Sistema General de Regalías más específicamente la Ley 1530 de 2012 que en su artículo 31 dispuso que en el caso en que el Ministerio de Minas y Energía evidencie una disminución en el recaudo de recursos o una disminución sustantiva en sus proyecciones de ingresos contenidos en el plan de recursos, previo concepto de la Comisión Rectora, el Gobierno nacional podrá adelantar las reducciones y los aplazamientos correspondientes, con tal fin el gobierno nacional expidió el Decreto 1450 de 2015 que aplaza del presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2015-2016 las apropiaciones de gasto financiadas con ingresos corrientes, en la suma de \$4,97 billones.

Tabla 41 Aplazamiento Presupuesto del SGR Bienio 2015-2016
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	Apropiación 2015-2016							Presupuesto actual
	Ley 1744 de 2014	Disponibilidad inicial 2015-2016	Saldo del mayor recaudo	Compensación 2014	Compensación 2015	Decreto aplazamiento		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(1+2+3+4+5+6)	
INVERSION	11.863	4.021	918	0	0	3.067	13.735	
Asignaciones Directas	2.628	256	322	-	-	386	2.821	
Directas compensaciones	-	4	-	615	296	-	4	
Fondo de Desarrollo Regional	2.999	1.402	225	(615)	(296)	811	3.814	
FDR-monto a compensar AD	1.193	470	214	(684)	(296)	269	1.608	
FDR, para inversión.	1.806	932	11	68	-	542	2.207	
Fondo de Compensación Regional	4.498	1.149	216	-	-	1.349	4.513	
FCR 60%	2.699	1.129	146	-	-	810	3.164	
FCR 40%	1.799	19	70	-	-	540	1.349	
Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación	1.651	1.187	147	-	-	495	2.490	
Municipios Río Magdalena y Canal Dique	87	23	8	-	-	26	92	
AHORRO	5.488	218	442	-	-	1.646	4.501	
Fondo de Ahorro y Estabilización	3.837	151	295	-	-	1.151	3.131	
Fondo Ahorro Pensional Territorial	1.651	67	147	-	-	495	1.370	
FUNCIONAMIENTO	874	496	62	-	-	262	1.169	
Funcionamiento del SGR	349	226	20	-	-	105	490	
Fiscalización, Yacimientos y Cartografía	349	234	31	-	-	105	509	
SMSCE	175	36	11	-	-	52	169	
TOTAL SGR	18.224	4.734	1.422	0	0	4.976	19.404	

Fuente: DGPPN

5.2.4 Aprobación del presupuesto de las contribuciones parafiscales 2016

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

Esta iniciativa refleja la necesidad de conocer la orientación de estos recursos y de articularlos con las políticas del Gobierno Nacional frente a estas poblaciones.

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

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

En desarrollo de lo establecido por el inciso 3º del artículo 81 de la Ley 1687 de 2014, el Gobierno nacional expidió el Decreto 3035 de 2014 por el cual se reglamenta esta norma orgánica del presupuesto. En particular, el párrafo transitorio del artículo 2 señala el procedimiento de aprobación de los presupuestos de la vigencia fiscal 2016 para asegurar su ejecución²⁹.

Así mismo, en su calidad de Secretaria Ejecutiva del CONFIS, la DGPPN expidió la Circular 05 del 4 de febrero del 2015 donde informa el trámite de aprobación de los presupuestos para la vigencia 2015, indicó los criterios y procedimientos generales que debían seguir los órganos respectivos, así como el cronograma previsto para envío y trámite de aprobación. Mediante la Resolución CONFIS 003 del 11 de abril de 2015 se aprobaron los montos de los Presupuestos de las Contribuciones Parafiscales administradas por los siguientes órganos que no forman parte del PGN, de que trata el artículo 81 de la Ley 1687 de 2014, para la vigencia fiscal de 2015.

Los cincuenta y ocho (58) presupuestos presentados a consideración del CONFIS ascendieron a \$4,4 billones que equivalen a 0,58% del PIB 2015, dentro del que se destacan los de aportes del subsidio familiar por \$4 billones, esto es, el 0,53% del PIB. Sin considerar la información de las cámaras de comercio ni los aportes para el Sistema General de Seguridad Social³⁰, esta cifra constituye un monto importante de recursos públicos con el que contribuye la economía nacional, que se suma a los registrados en el plan financiero para la atención de las políticas públicas en favor de los colombianos, y en este caso de los trabajadores y de sus familias.

²⁹ Por otra parte, el Decreto 1053 del 5 de junio de 2015 entre otras disposiciones, establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar, fija condiciones sobre la utilización de los recursos parafiscales bajo su administración y sobre aquellos de otra naturaleza, y dicta normas para asegurar el adecuado uso de los recursos destinados por estas corporaciones a la ejecución de los servicios sociales a su cargo, con prioridad para la atención de los trabajadores afiliados beneficiarios y sus familias.

³⁰ En el primer caso, CONFECÁMARAS informó que las Cámaras de Comercio no administran contribuciones parafiscales, por lo que considera que no están obligadas a la aprobación del presupuesto por parte del CONFIS. En el segundo caso, la Ley 1687 exceptuó de este requisito las contribuciones destinadas a financiar el Sistema General de Seguridad Social. Así, en el caso del presupuesto de contribuciones parafiscales administradas por las cajas de compensación familiar no se incluyen los aportes destinados al financiamiento de Salud Régimen Subsidiado (Ley 100 de 1993) ni los recursos para Prevención y Promoción en Salud (Ley 1438 de 2011).

No obstante lo anterior, como quiera que el artículo citado formaba parte de una ley temporal, con vigencia anual, como lo es en efecto la ley anual de presupuesto, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 052/15, M. P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, declaró inexecutable, con efectos diferidos, el citado artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por transgredir el principio de unidad de materia, al incluirse una norma ajena a la ley anual de presupuesto, es decir, sin conexión con esta. La Sala Plena de la Corte consideró que el desconocimiento del principio constitucional de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, por si solo es razón válida para la declaratoria de inexecutable.

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

Así, hasta tanto no se dé el trámite correspondiente ante el Congreso de la República, las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del PGN, independientemente de su naturaleza jurídica, no podrán incorporarse en un presupuesto independiente, razón por la cual no se tramitó ante el CONFIS el proyecto de presupuesto para 2016. El manejo presupuestal de estos recursos se hará en los mismos términos empleados con anterioridad a la Ley 1687 de 2014.

5.2.5 Informe sobre atención a víctimas 2015-2016

5.2.5.1 La política de Atención y Reparación a Víctimas: Prioridad del Gobierno Nacional

Actualmente Colombia pasa por una coyuntura económica difícil debido a la caída de los precios del petróleo, razón por la cual se han tomado medidas de ajuste fiscal. Un ejemplo de esto, es el hecho de que el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República un Presupuesto sin deuda para 2016 0,9% del PIB menor a lo aprobado en 2015.

En esta coyuntura, el Gobierno ha venido realizando esfuerzos para asegurar la estabilidad macroeconómica del país, bajo el precepto de la Austeridad Inteligente. Es así como, a pesar de la disminución en el monto total del presupuesto de este año, los recursos destinados a atender la población víctima del conflicto armado aumentaron en 0,04% como porcentaje del Presupuesto General de la Nación sin deuda, llegando a 6,90% en 2016. Lo anterior significa que el Gobierno Nacional, a pesar de la restricción fiscal, protegió y priorizó presupuestalmente los programas dirigidos a atender a esta población.

Es así como para 2016 el gobierno colombiano ha proyectado ejecutar \$11,28 billones de pesos en la población víctima, lo cual es el resultado del desarrollo institucional y operativo que durante años y especialmente desde 2012, el Estado colombiano ha implementado en aras de dar término al conflicto armado interno.

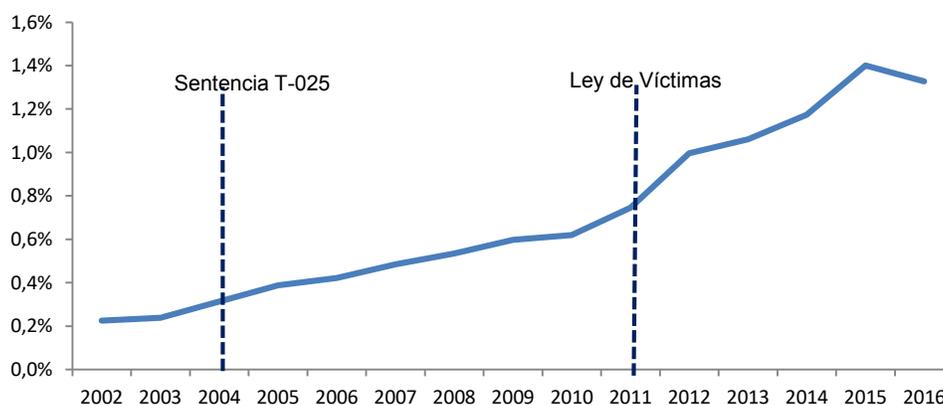
A continuación, se presentan los esfuerzos presupuestales relacionados con la política de víctimas a lo largo de 15 de años; los componentes actuales de la política y los avances presupuestales a nivel de garantía efectiva de derechos.

5.2.5.2 El Presupuesto de la Política para la Atención y Reparación a Víctimas 2002-2016

El desarrollo actual de la política de víctimas es el resultado de un esfuerzo presupuestal incremental por parte del Estado colombiano desde hace más de una década³¹, lo cual ha permitido que el gasto en la política represente actualmente el 1,3% del PIB.

La gráfica 41 muestra cómo a partir del año 2003 el presupuesto exclusivo para atención a víctimas crece progresiva y significativamente como porcentaje del PIB año a año hasta situarse en 0,6% en 2010. Asimismo, se observa cómo con la entrada de la Ley 1448 en los años 2011 y 2012 estos recursos pasan a representar 1% del PIB para finalizar en 2016 en 1,3%. Cabe resaltar que a pesar de que entre 2015 y 2016 se da una disminución del 0,1% del PIB, ésta es menor que la reducción de 0,9% del PIB que presentó el presupuesto como un todo para estos mismos años.

Gráfica 41 Presupuesto para la Política de Víctimas como porcentaje del PIB 2002-2016



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016. Los datos del PIB 2016 se ajustan a los supuestos macroeconómicos a junio de 2016.

³¹ A pesar de que los adelantos que se implementaron a partir de la Ley 1448 son notables, el Estado colombiano ha buscado atender y reparar a la población víctima y específicamente a la población desplazada desde finales de los años 90. La Ley 387 de 1997 y sus posteriores reglamentaciones fueron el soporte inicial sobre los que se fundaron los logros actuales. Asimismo, a partir de la Sentencia T-025 de 2004 los avances en atención y reparación a población desplazada se han enfocado en el goce efectivo del derecho de acuerdo a las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario y las resoluciones de la ONU para refugiados.

Por otro lado, el presupuesto de víctimas pasó de representar menos del 1,5% del Presupuesto General de la Nación sin deuda en 2002 a alcanzar más del 6,9% en 2015 y 2016, hecho significativo teniendo en cuenta la coyuntura económica expuesta previamente.

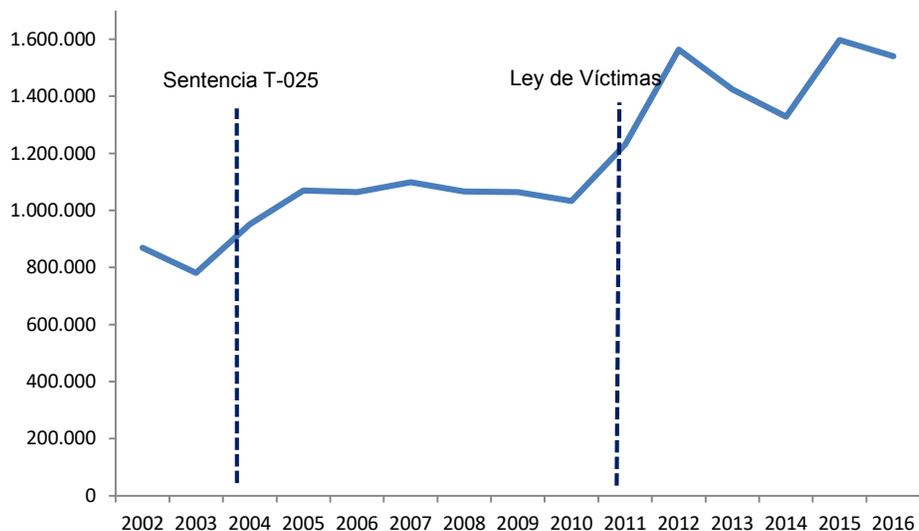
Gráfica 42 Presupuesto de Víctimas como porcentaje PGN sin deuda. 2002-2016.



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016. Los datos del PGN tomados a julio de 2016.

Adicionalmente, el comportamiento incremental del presupuesto per-cápita (gráfica 43) muestra como el presupuesto, además de aumentar como consecuencia del aumento del total de víctimas registradas, ha aumentado producto del desarrollo de nuevos programas de atención a la población víctima. Nuevamente, el primer gran incremento se observa como consecuencia de la Sentencia T-025 de 2004 pasando de \$951 mil pesos de 2004 por víctima registrada en ese año a \$1,07 millones en 2005. Posteriormente, con la entrada de la Ley de Víctimas, el presupuesto per-cápita pasa de \$1,03 millones en 2010 a \$1,56 millones en 2012. Cabe aclarar que la caída del gasto por persona en 2013 y 2014 se explica por el hecho de que el crecimiento real del número de víctimas fue mayor al pronosticado. Por esta razón para el presupuesto de 2015 se da un nuevo empuje y para 2016 se mantiene en unos valores similares.

Gráfica 43 Presupuesto per-cápita de la política de víctimas 2002-2016
pesos constantes de 2016



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016. Los datos del Registro Único de Víctimas RUV se encuentran actualizados a enero de 2015 y la proyección de 2016 se hace con el número de registros con corte a julio 2016 y la proyección de tasa de mortalidad del DANE para el 2015.

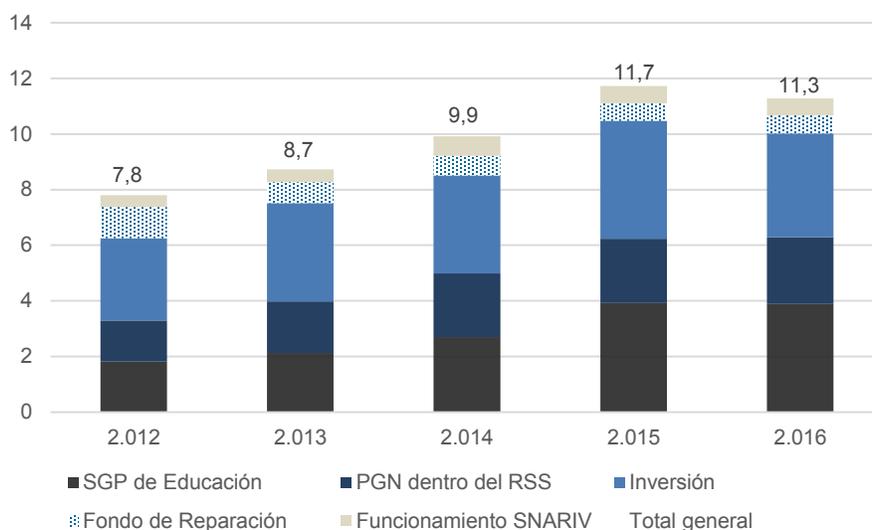
5.2.5.2.1 El presupuesto de la política de víctimas a partir de la Ley 1448

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

Durante la vigencia de la Ley de Víctimas el presupuesto de inversión ha sido la fuente más representativa para la financiación de la política de víctimas, con un promedio anual de 37% del gasto total, seguido por los componentes de SGP en Educación y Régimen Subsidiado de Salud con 29% y 21% respectivamente. El Fondo de Reparación con el cual se hace el gasto en Indemnizaciones representa el 8%, mientras que el gasto en funcionamiento de las entidades del SNARIV participa en promedio con el 6%.

Gráfica 44 Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2016

Billones de pesos a precios constantes de 2016



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016. Los datos de IPC antes de 2015 tienen fuente DANE y 2016 Banco de la República.

A lo largo de la vigencia de la Ley se han programado y ejecutado \$49,5 billones de pesos a precios constantes de 2016 para las medidas de Asistencia, Atención y Reparación. Los componentes que más se destacan en la etapa de Asistencia son los de educación y salud, dado que el Estado Colombiano garantiza estos derechos para las personas inscritas en el RUV que posean las condiciones para acceder al sistema educativo público y/o al régimen subsidiado de salud.

Tabla 42 Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016

Miles de Millones de pesos de 2016

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
Asistencia	Asistencia Judicial	41	33	35	40	44	193
	Identificación	3	4	4	5	5	20
	Salud	1.709	2.055	2.487	2.495	2.573	11.318
	SGP (Educación)	1.820	2.128	2.698	3.918	3.886	14.450
	Total Asistencia	3.573	4.220	5.223	6.458	6.508	25.981
Atención	Asistencia	12	31	32	23	25	123
	Atención Humanitaria	1.567	1.611	1.744	2.234	1.896	9.051
	Retornos	22	129	121	127	167	566
	Total Atención	1.601	1.771	1.897	2.384	2.088	9.741
Reparación	Educación Superior	-	39	32	16	15	101
	Garantías de no repetición	4	30	28	27	24	112
	Generación de Ingresos	401	293	264	412	263	1.632
	Indemnización	1.127	757	702	627	652	3.865
	Medidas de Satisfacción	22	50	47	43	44	207
	Reparaciones Colectivas	-	52	25	32	39	148
	Restitución de Tierras	24	156	122	140	161	603
	Vivienda	541	671	647	696	655	3.210
Total Reparación	2.119	2.048	1.866	1.994	1.854	9.880	
Otros	Coordinación Nación - Territorio	-	35	20	17	18	90
	Enfoque diferencial	35	36	69	126	67	334
	Fortalecimiento Institucional	474	613	845	746	743	3.420
	Justicia y del Derecho	-	-	-	-	3	3
	Total Otros	510	683	933	889	831	3.847
Total general		7.802	8.722	9.920	11.725	11.280	49.449

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016. Los datos de IPC antes de 2015 tienen fuente DANE y 2016 Banco de la República.

En lo que se refiera a la medida de Atención, es la atención humanitaria el componente de mayor peso. Esta consiste en la estabilización económica de las víctimas a través de subsidios a la alimentación y la vivienda, con el objeto de regresar a la población al estándar de vida que tenían antes del hecho victimizante, o incluso mejorarlo. Uno de los efectos del crecimiento del registro de víctimas es que la etapa de Atención Humanitaria se ha extendido operativamente, razón por la cual su presupuesto se ha incrementado a lo largo de los años de ejecución de la política. Finalmente, 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 y Generación de Ingresos, que corresponden a los pilares sobre los cuales se da la reparación. La importancia de estos tres componentes es evidente: representan el 18% del total de los gastos asociados a la política entre 2012 y 2016.

Por último, cabe mencionar la existencia de medidas transversales (“Otros”) que se ejecutan durante toda la ruta de Asistencia, Atención y Reparación. En total, dichos recursos se acercan a la suma de cuatro mil millones en el periodo 2012-2016.

Vale la pena destacar cómo el presupuesto asignado para población víctima en las últimas 5 vigencias representa cerca del 70% del total de presupuesto que se ha asignado en 15 años.

5.2.5.2.2 Presupuesto de la política de víctimas por derechos

Desde el año 2016, con el fin de lograr el goce efectivo de derechos, se comenzó un seguimiento presupuestal desagregado a nivel de derechos (tabla 43). Los derechos con mayor participación son Educación con el 40,24%, Salud con el 24,02%, Subsistencia Mínima con el 7,99%, Indemnización con 7,15% y Vivienda con 5,89%.

Tabla 43 Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2016
Miles de Millones de pesos de 2016

DERECHO	Apropiación inicial 2016	Participación
Educación	3.857.021	40,24%
Salud	2.301.811	24,02%
Subsistencia mínima	765.492	7,99%
Indemnización	685.054	7,15%
Vivienda	564.639	5,89%
Coordinación Nacional	202.182	2,11%
Vida, seguridad, libertad e integridad	199.688	2,08%
Alimentación	173.053	1,81%
Satisfacción	167.815	1,75%
Orientación y Comunicación	167.757	1,75%
Generación de ingresos	156.033	1,63%
Restitución	88.388	0,92%
Coordinación Nación-Territorio	61.267	0,64%
Retorno y reubicación	47.978	0,50%
Empleo	34.580	0,36%
Reparación Colectiva	26.971	0,28%
Reunificación familiar - Reintegración	26.000	0,27%
Garantías de No Repetición	19.750	0,21%
Protección de predios, tierras y territorios abandonados	18.685	0,19%
Participación	10.361	0,11%
Rehabilitación	7.961	0,08%
Sistemas de información	1.002	0,01%
Identificación	368	0,00%
Créditos y Pasivos	32	0,00%
TOTAL	9.583.888	100,00%

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2016.

Los datos de IPC antes de 2015 tienen fuente DANE y 2016 Banco de la República.

5.2.6 Proyecto efectividad y eficiencia del gasto

Como parte de su visión a largo plazo, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) se ha planteado dos objetivos fundamentales: i) Mejor gestión presupuestaria, para orientar la administración del presupuesto hacia la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos, convirtiendo al presupuesto en una herramienta de gestión pública y ii) Mayor transparencia y rendición de cuentas, haciendo que los procesos, a través de los cuales los recursos públicos se convierten en bienes y servicios, sean transparentes y comprensibles para los ciudadanos.

Durante el periodo 2015-2016 la DGPPN se concentró en lograr, de una parte, un nuevo diseño organizacional que le permita a la Dirección como autoridad presupuestal central una mejor administración de los recursos públicos. De otra parte, continuó con el desarrollo del Portal de Transparencia Económica PTE como una de las principales herramientas que facilita la toma de decisiones gerenciales y contribuye a la rendición de cuentas ciudadana.

5.2.6.1 *Nuevo Diseño Organizacional de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional*

Mediante el Decreto 2384 de 2015 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público modificó su estructura con dos fines principalmente: el primero, que el Estado cuente con una institucionalidad que ponga en práctica la política, objetivos y reglas de juego claras en materia de propiedad estatal, mediante la creación de la Dirección de Participaciones Estatales y segundo, avanzar hacia la modernización del sistema presupuestal mediante la incorporación de nuevas funciones y el fortalecimiento de capacidades de la DGPPN.

Dentro del proceso de modernización del sistema presupuestal la DGPPN ha buscado incorporar y equilibrar las funciones principales que debe asumir una oficina de presupuesto: Disciplina fiscal, entrega de bienes y servicios y asignación de recursos coherente con objetivos de política. Tradicionalmente, el país ha realizado enormes esfuerzos en la consolidación de una disciplina fiscal respaldada en un marco institucional y legal muy fuerte que garantiza la estabilidad de las finanzas públicas. No obstante, como autoridad presupuestal, la DGPPN, enfrenta el reto de asumir un nuevo rol que permita avanzar hacia una mayor eficiencia y efectividad del gasto público que se traduzca en la entrega de bienes y servicios que satisfacen las demandas de la sociedad y que permita el cumplimiento de objetivos de política.

Así, la posibilidad de transformar un sistema presupuestal como el colombiano, que se preocupa principalmente por “cuánto gastar” en otro que se preocupa adicionalmente por “en qué gastar” y “cómo gastar” de manera eficiente y efectiva, pasa inevitablemente por un cambio que involucra trascender de una concepción puramente fiscalista del gasto a otra esencialmente basada en su desempeño; de una concepción donde se asigna y evalúa

el gasto con base en su ejecución financiera, a otra donde se asigna y evalúa con base en los productos (bienes y servicios), resultados e impactos que genera.

Teniendo en cuenta que la experiencia internacional reciente evidencia que los países que han reformado sus sistemas de gestión pública con resultados positivos sobre la gestión, transparencia, monitoreo y beneficios del gasto público, han dedicado grandes esfuerzos a la generación y uso de información de desempeño de los procesos de servicio del sector público como complemento indispensable de los sistemas de información presupuestal, se buscó fortalecer e incorporar funciones que le permitan a la Dirección una mejor administración del gasto público.

A partir de allí, se identificaron las nuevas funciones que debe asumir la DGPPN buscando el balance entre la disciplina fiscal, de una parte, y la asignación eficiente de los recursos públicos de acuerdo a los objetivos de política, junto con la promoción de la entrega efectiva de bienes y servicios a la sociedad; de otra, Las nuevas funciones identificadas exigen estructuras organizacionales más flexibles con capital humano interdisciplinar que permita un mejor entendimiento acerca de los sectores y los procesos de provisión de bienes y servicios en cada uno de ellos. Así mismo, se revisaron las funciones existentes buscando oportunidades de mejora de capacidades a desarrollar por la DGPPN.

Se planteó entonces una reorganización de sectores entre las tres subdirecciones técnicas sectoriales que refleja el que hacer del Estado a través de sus funciones constitucionales que soporte un nuevo enfoque de gerencia del gasto público. En este sentido, el enfoque propuesto se basa en una gestión del gasto público dirigida a satisfacer eficiente y efectivamente las preferencias que la sociedad ha establecido bajo la forma de derechos a través de la Constitución y el sistema democrático. Esto es, una gestión del gasto cuyos productos, resultados e impactos cumplan con las expectativas de la población frente al Estado como garante de su bienestar general y su calidad de vida.

La conformación sectorial tuvo en cuenta las 7 funciones constitucionales del Estado colombiano y 33 misiones identificadas como estructura fundamental de intervención pública³². En el mediano o largo plazo, se esperaba que los sectores estratégicos y las

³² DGPPN. “Reorganización De La Dirección General Del Presupuesto Público Nacional”. 2016. Pág 7-8. Una propuesta de gestión estratégica del Estado que guarda consistencia con el marco constitucional permite introducir dos categorías fundamentales de la intervención pública: (1) las funciones y (2) las misiones. Estas dos estructuras deben permitir llegar a unidades de gasto más pequeñas que bien podrían denominarse programas.

La primera categoría, corresponde a las funciones constitucionales y son las áreas generales que el Estado colombiano tiene la obligación de proveer según lo estipulado en la Constitución Política de Colombia. Las funciones agrupan en categorías las misiones del Estado Colombiano.

La segunda categoría, corresponde a las misiones constitucionales y son las obligaciones específicas que el Estado debe llevar a cabo para cumplir los objetivos constitucionales. Así, las misiones coordinan y articulan los bienes y servicios que la sociedad demanda y garantizan el cumplimiento de las funciones constitucionales.

subdirecciones estén conformados por programas, no por unidades ejecutoras, secciones o entidades. Así, las tres subdirecciones sectoriales son: Subdirección de Promoción y Protección Social, Subdirección de Gobierno, Seguridad y Justicia, Subdirección de Competitividad y Desarrollo Sostenible:

Gráfica 45 Estructura DGPPN Decreto 2384 de 2015



Fuente: DGPPN

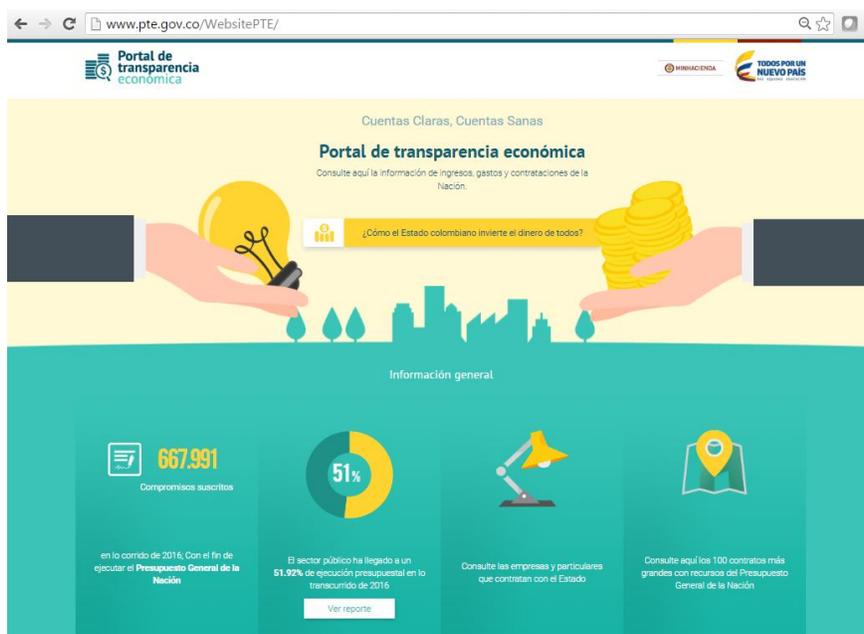
Al mismo tiempo, la “Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal” fortalece capacidades de la Dirección que en largo plazo deben permitir una mejor administración del gasto público: política y proyecciones de gasto; la información estadística, financiera, contable y de costos; el presupuesto y el desempeño; el monitoreo; el análisis. En particular se incorporaron las funciones relacionadas con las proyecciones de gasto para la programación en el corto y el mediano plazo, las proyecciones de ingresos y el monitoreo a la ejecución presupuestal.

A partir de esta estructura, las capacidades que tendría que desarrollar la DGPPN para poder involucrarse más activamente en la promoción de la efectividad y la eficiencia del gasto, y fortalecer y reorientar su labor en el mantenimiento de la disciplina fiscal y en la asignación efectiva y coherente de recursos, requiere de un fortalecimiento importante en el capital humano para ejercer esas funciones, no contemplada por restricciones presupuestales. Sin embargo, lo que se buscó fue sentar las bases para que la DGPPN pueda desarrollar adecuadamente dichas funciones, empezando por desarrollar adecuadamente la programación plurianual, el análisis de gasto, el monitoreo a la ejecución presupuestal, la elaboración del presupuesto de regalías, entre otros.

5.2.7 Avances Portal de Transparencia Económica PTE

El Portal de Transparencia Económica, www.pte.gov.co, es una herramienta enmarcada dentro del Proyecto Integrado para la Efectividad y Eficiencia del Gasto Público, iniciativa de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional – DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cual busca divulgar el buen uso de los recursos públicos del nivel nacional haciendo visible el manejo de los montos ejecutados y por ejecutar del Presupuesto General de la Nación, principalmente.

Gráfica 46 Nueva página de inicio del Portal



Fuente: Portal de Transparencia Económica.

La motivación principal del Portal es buscar que la ciudadanía en general y las mismas entidades públicas puedan monitorear más eficientemente sus dinámicas de gestión en los respectivos temas presupuestarios. Su último diseño lanzado en 2015 buscó hacer del Portal un sitio más amable para el ciudadano, incorporando información contractual útil para el seguimiento presupuestal, reportes detallados de las transferencias de la Nación a las regiones en atención a lo dispuesto en el artículo 239 de la Ley del PND (Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías) y adecuando su consulta para cualquier tipo de dispositivos móviles.

Desde su lanzamiento en el año de 2011, la DGPPN y el Ministerio han recibido múltiples reconocimientos en los medios escritos de opinión y prensa, la radio y diferentes blogs especializados. El sitio en su primer año alcanzó casi un millón 300 mil visitas. La Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República es usuario asiduo del Portal desde el año 2012, pues brinda información

relevante para el seguimiento a la gestión de los recursos por parte de los diferentes Ministerios, en los Consejos mensuales de Ministros. Hoy en día el Portal recibe en promedio 5.600 visitas por mes desde varios países del mundo.

Gráfica 47 Registro de Visitas al Portal



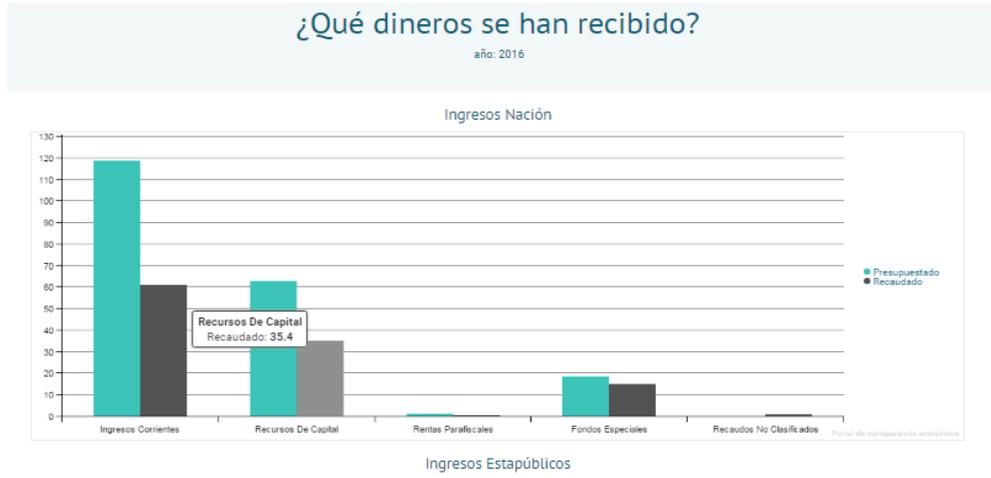
Fuente: Portal de Transparencia Económica.

Finalmente, misiones del Banco Mundial desde el segundo año del Portal también han manifestado su buen concepto sobre esta iniciativa y se ha propuesto para sumarla al grupo de experiencias exitosas en el hemisferio denominado *Financial Management Information Systems - Community of Practice (FMIS-CoP)* el cual reúne a expertos e iniciativas de varios países en temas presupuestarios y divulgación y gestión de información pública. El Portal en la actualidad forma parte de esta comunidad de buenas prácticas.

5.2.7.1 Información disponible

- Ingresos de la Nación: En el Portal es posible consultar el recaudo de ingresos del nivel Central del Estado, tanto a nivel de detalle como en gráficos agregados.

Gráfica 48 Salida búsqueda rápida ingresos de la Nación



Fuente: Portal de Transparencia Económica.

- Gastos de la Nación: Es posible consultar también el ritmo de ejecución de los gastos del nivel Central del Estado, también tanto a nivel de detalle como en gráficos agregados.

Gráfica 49 Salida búsqueda rápida gastos PGN



Fuente: Portal de Transparencia Económica.

- Contratos de la Nación: Es posible consultar todos los contratos celebrados entre la Nación y particulares o empresas, así como su ejecución y pagos diarios o mensuales. Esta sección contiene enlaces de muchos contratos a su fase precontractual en el Sistema de Contratación Pública - Secop, de la Agencia

Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, en un esfuerzo por enlazar diferentes sistemas de información del Gobierno.

Gráfica 50 Reporte estándar contratos

Cuánto y a quién se contrató por Entidad

año: 2016 / entidad: 01-01-01 - CONGRESO DE LA REPUBLICA SENADO GESTION GENERAL

Filtrar información por: [Filtrar](#)

Fecha Registro	Beneficiario	Numero Compromiso	Valor Contratos	Valor Pagado	% Pagado
Martes 26 de Enero, 2016	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP	41416	\$276.446.664	\$276.446.664	100.00 %
Miércoles 13 de Enero, 2016	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA	1916	\$274.570.754	\$274.570.754	100.00 %
Martes 1 de Marzo, 2016	CONGRESO DE LA REPUBLICA SENADO GESTION GENERAL	54516	\$273.322.000	\$273.322.000	100.00 %
Viernes 10 de Junio, 2016	CB CONSULTORES PROFESIONALES SAS	87716	\$234.464.000	\$0	0.00 %
Miércoles 13 de Enero, 2016	MANEJO TECNICO DE INFORMACION S A	2716	\$220.000.000	\$100.000.000	45.00 %
Miércoles 13 de Enero, 2016	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA	2416	\$212.929.246	\$212.929.246	100.00 %
Lunes 13 de Junio, 2016	TECNOPROCESOS S A S	88716	\$202.878.200	\$0	0.00 %
Viernes 15 de Enero, 2016	PADILLA SUNDHEIM ABOGADOS & CONSULTORES ESPECIALIZADOS E.U	39416	\$173.048.333	\$108.053.333	62.00 %
Miércoles 13 de Enero, 2016	PICTOGRAFIK S.A.S	3416	\$146.666.667	\$146.666.667	100.00 %
Viernes 15 de Enero, 2016	OMAIRA RIAÑO MOLANO	36716	\$146.530.000	\$0	0.00 %

Fuente: Portal de Transparencia Económica.

- Sistema General de Participaciones – SGP: Hoy es posible consultar los montos y detalle de las transferencias hechas desde la Nación hasta los entes territoriales, así como su ejecución diaria.

Gráfica 51 Reporte estándar SGP



Fuente: Portal de Transparencia Económica.

- Sistema General de Regalías – SGR: Hoy es posible consultar los montos y detalle de las transferencias (giros) hechas desde las Agencias mineras y de hidrocarburos hasta los entes territoriales, así como su ritmo de ejecución diaria.

Gráfica 52 Reporte estándar SGR



Fuente: Portal de Transparencia Económica.

Así mismo, el Portal cuenta con otra variedad de reportes tales como programación y ejecución de pagos, comportamiento histórico, comparativos de varias vigencias, así como varios reportes personalizados que pueden generarse con ayuda de una herramienta diseñada para tal fin.

Finalmente, varios indicadores en forma de velocímetros ilustran de forma rápida en la página de inicio del Portal la manera como se están ejecutando los recursos en cada sector económico del Gobierno Central, desde la Defensa y Seguridad hasta los sectores sociales como Salud, Educación y Trabajo.

5.2.7.1.1 Responsividad

Vale la pena destacar que el Portal cuenta con diseño responsivo, es decir, puede consultarse sin problema desde dispositivos móviles, tabletas o celulares sin contratiempo alguno.

5.2.7.1.2 Monitoreo

El portal cuenta con un enlace a la herramienta Google Analytics la cual permite llevar estadísticas detalladas de consulta del Portal, con el fin de identificar cuáles son las consultas preferidas o donde la ciudadanía centra más su atención.

5.3 Riesgos y desafíos enfrentados

5.3.1 Portal central de transparencia fiscal

El Portal tiene un respaldo en el artículo 239 del actual Plan de Desarrollo, Ley 1753 de 2015, el cual menciona que el actual Portal deberá convertirse a lo largo del cuatrienio en el llamado Portal Central de Transparencia Fiscal, abarcando todas las actividades involucradas con la gestión Fiscal del Estado y sus entes territoriales, así como publicar el seguimiento a los recursos públicos ejecutado por entes privados. Los reportes ya reseñados de seguimiento a cifras del SGP, SGR y otras transferencias son un desarrollo enmarcado en lo dispuesto en el artículo mencionado.

5.3.2 Avances en la armonización del plan de cuentas del presupuesto general de la nación a estándares internacionales

Dentro de las buenas prácticas de gestión para el desarrollo compiladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, se reconoció para Colombia la necesidad de reforzar las estrategias de desarrollo nacional y con ello sus marcos operativos que incluyen el presupuesto público, pues es a través de este que la sociedad hace visible las estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados que están expuestos en los planes de desarrollo, Marco de Gastos a Mediano Plazo y los presupuestos anuales.

El Presupuesto General de la Nación - DGPPN se constituye en un instrumento por el cual se persigue la estabilidad macroeconómica como la herramienta de asignación eficiente de los recursos públicos. De ahí la importancia de la transparencia presupuestaria, que según los códigos y manuales de transparencia internacional es la definición clara de los principios contables y la elaboración y la preparación del presupuesto en un marco integral de política macroeconómica y fiscal. Por ello, el Ministerio de Hacienda y Crédito público, en aras de contribuir al análisis, del impacto económico del presupuesto y su medición bajo estándares internacionales, ha consolidado avances en la generación de mejoras para la gestión financiera pública y en particular del presupuesto público.

Estas mejoras en materia presupuestal partieron de la evaluación de la información disponible y su relación con los requerimientos para aplicar las herramientas de análisis que brindan los estándares internacionales. El diagnóstico arrojó la necesidad de revisión de la estructura utilizada que condujo a iniciar un proceso para reformar el plan de cuentas presupuestal.

A partir de lo anterior la DGPPN elaboró un plan de cuentas presupuestal en armonía con estándares internacionales, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas - MEFP 2014. Esto garantiza un enfoque moderno, más amplio de lectura del presupuesto, facilita a los usuarios de la información de las fases siguientes de la gestión financiera pública

información acorde con sus requerimientos, el uso de las herramientas analíticas más universales y comparabilidad internacional. Adicionalmente, esto es posible porque el MEFP 2014 está armonizado a su vez con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008) de Naciones Unidas 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.

El diseño del plan de cuentas por lo tanto tiene en consideración la necesidad de modernización del tratamiento de la información presupuestal de acuerdo con las mejores prácticas recogidas en los estándares internacionales, a la vez que debe responder a la realidad que tiene la institucionalidad presupuestal en Colombia que se encuentra determinada a través de las normas orgánicas que la rigen. Así, el plan de cuentas presupuestal en armonía con estándares internacionales que se elaboró presenta los siguientes aspectos:

- Mantiene las definiciones, clasificaciones y los tipos de gastos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).
- Aplica la misma clasificación a cada uno de los niveles rentísticos del EOP, de manera que se desagregan en los mismos conceptos: a) el presupuesto nacional; b) los ingresos de los establecimientos públicos; c) los fondos especiales, y d) las contribuciones parafiscales.
- Adopta, en la medida de lo posible, los conceptos, definiciones y establece convenciones de acuerdo con lo establecido en el MEFP 2014.
- Establece un catálogo único para los gastos de funcionamiento e inversión, de tal manera que éstos se desagregan de acuerdo con el objeto de gasto de cada rubro y proyecto de inversión presupuestal.
- Los ingresos y los gastos son clasificados según las definiciones de la ley y la jurisprudencia, pero se exige suficiente detalle para permitir su equivalencia con la clasificación económica del MEFP 2014.

A continuación, se presentan las principales cuentas de la propuesta de clasificación:

Tabla 44 Plan de Cuentas Presupuestal en armonía con estándares internacionales – Ingresos. (Nivel y Subnivel Rentístico)

No.	Descripción
1	Ingresos corrientes
1 1	Ingresos tributarios
1 2	Ingresos no tributarios
2 1	Disposición de activos
2 2	Excedentes financieros

No.	Descripción
1	Ingresos corrientes
2 3	Dividendos y utilidades por otras inversiones de capital
2 4	Traslados fondos DGCPTN
2 5	Rendimientos financieros
2 6	Recursos de crédito externo
2 7	Recursos de crédito interno
2 8	Transferencias de capital
2 9	Recuperación de cartera - Préstamos
2 10	Recursos del balance
2 11	Diferencial cambiario
2 12	Ahorro voluntario de los trabajadores
2 13	Reintegros y otros recursos no apropiados

Fuente: Elaboración Propia Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2016

Tabla 45 Plan de Cuentas Presupuestal en armonía con estándares internacionales – Gastos (Cuentas)

No.	Descripción
1	Gastos de personal
2	Adquisición de bienes y servicios
3	Transferencias corrientes
4	Transferencias de capital
5	Gastos de comercialización y producción
6	Adquisición de activos financieros
7	Disminución de pasivos
8	Gastos diversos
9	Servicio de la deuda pública externa
10	Servicio de la deuda pública interna

Fuente: Elaboración Propia Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2016

Para la puesta en marcha del plan de cuentas en armonía con estándares internacionales, se han construido instrumentos como: _manual de clasificación presupuestal con los conceptos, las definiciones, convenciones adoptadas y tablas de conversión a clasificador económico; y una guía de implementación presupuestal que contiene árboles de decisión para el usuario, relación con el plan de cuentas vigente, los casos típicos previamente identificados a clasificar de acuerdo a los conceptos, las definiciones, convenciones adoptadas. Lo anterior, con el ánimo de permitir su buen uso y prever efectos sobre la calidad del proceso de adopción.

El proceso de desarrollo del plan de cuentas, el manual y la guía han contado con la participación de entidades rectoras de las Finanzas Públicas dentro de las que se encuentran, además del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación. De la misma manera, se ha contado con la retroalimentación por parte de las unidades ejecutoras del PGN a las cuales se les aplicó un piloto. en donde se clasificaron los ingresos y gastos utilizados por las mismas entidades en su gestión presupuestal de acuerdo al plan de cuentas presupuestal en armonía con estándares internacionales. Así, se verificó que éste recogiera los conceptos, se validaron las definiciones y se adoptaron convenciones para reducir los posibles impactos en su aplicación por la identificación o por la posibilidad real de generación de la información al interior de las entidades públicas de referencia.

Para la implementación del plan de cuentas presupuestal en armonía con estándares internacionales a partir del proceso de programación de la vigencia 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha dado inicio al proceso transición el cual comprende las fases de: preparación, pruebas, e implementación, en las cuales se efectuarán las adecuaciones a los sistemas de información de las entidades rectoras que manejan el PGN, así como a los procesos, procedimientos, instructivos y formatos requeridos para cada una de estas fases. Todo este proceso se difundirá a través de diferentes jornadas de capacitación a todos los funcionarios de la administración pública que tienen relación con el Presupuesto General de la Nación

6 Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)

6.1 Visión de largo plazo

La Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) se encarga de apoyar a las Entidades Territoriales (ET) en el propósito de afianzar su sostenibilidad fiscal. El país requiere finanzas territoriales sanas para asegurar la convergencia entre la renovación del aparato productivo regional y la consolidación de la paz en un escenario de posconflicto.

La transformación productiva de las regiones requiere un esfuerzo conjunto y coordinado de los tres niveles de gobierno. El conflicto ha restringido las posibilidades de crecimiento económico, y la paz ofrece la oportunidad de utilizar mejor los factores productivos para impulsar la nueva economía, especialmente en las regiones que han sido más golpeadas por la contienda armada.

Lograr que converjan la paz duradera y la nueva economía no significa abandonar la responsabilidad fiscal territorial. Salvaguardar la solvencia financiera de los territorios es una pieza clave para la construcción de una paz duradera.

Por ello, el objetivo es impulsar un desarrollo regional sostenible tanto en lo ambiental como en lo fiscal, a partir de la generación de círculos virtuosos de mejor calidad del gasto, oferta eficiente de bienes públicos, transformación productiva, cierre de brechas de desarrollo, mayor recaudo de ingresos, bienestar social y sostenibilidad financiera.

A partir de esta visión, el MHCP continuó adelantando esfuerzos dirigidos a fortalecer la descentralización sobre bases financieras sólidas, con fundamento en la responsabilidad fiscal y el uso eficiente de los recursos públicos.

6.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

Durante este periodo las tareas realizadas por el MHCP en el área de descentralización fiscal se dirigieron a: a) monitorear y hacer seguimiento al desempeño de las finanzas regionales y locales; b) proporcionar asesoría y apoyo a las ET para fortalecer su gestión fiscal y financiera; c) brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que adelantan estrategias para recuperar su salud fiscal mediante programas de saneamiento contemplados en las leyes 617/00 y 550/99; d) suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET con el fin de mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para fortalecer el desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia definida en el decreto ley 028 de 2008; e) apoyar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos departamentales y municipales, de conformidad con el marco legal definido por las leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2012; f) administrar la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 488 de 1988.

En el desarrollo de estas labores los principales logros alcanzados fueron:

a. Monitoreo y Seguimiento de las Finanzas Territoriales

La misión de preservar la sostenibilidad fiscal territorial demanda esfuerzos constantes de monitoreo y seguimiento al desempeño financiero. En un entorno económico cambiante, identificar los riesgos y posibilidades financieras ayuda a tomar decisiones oportunas en materia de sostenibilidad fiscal. En este sentido, el artículo 26 de la ley 617/00 le asigna al MHCP la función de informar al Congreso y a la opinión pública de forma periódica sobre el desempeño fiscal y financiero de las gobernaciones.

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

Como resultado de estas labores, entre junio de 2015 y junio de 2016 se publicaron informes de viabilidad fiscal de las 32 gobernaciones y los 31 municipios capitales para el cierre de 2014 y primer semestre de 2015.

Igualmente, se publicaron informes sobre las perspectivas fiscales departamentales y municipales 2016; la situación de la deuda pública territorial a diciembre de 2014; el comportamiento del recaudo tributario territorial a diciembre de 2015 y sus perspectivas para 2016, y la inflexibilidad presupuestal que las vigencias futuras, autorizadas hasta el 31 de diciembre de 2015, podría generar sobre las finanzas de las administraciones centrales de gobernaciones y ciudades capitales.

Estos informes están publicados en la página web del MHCP con el propósito de fomentar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El MHCP también efectuó un monitoreo fiscal del sector descentralizado regional y local. En cumplimiento de estas labores, en los Informes de Viabilidad Fiscal Territorial de 2014 y 2015, para cada uno de los 32 departamentos y de las 31 ciudades capitales del país, se incluye el análisis de los riesgos fiscales que pueden representar las Entidades Descentralizadas Subnacionales (EDS) para las finanzas de las administraciones centrales territoriales, de acuerdo con las competencias del MHCP sobre la materia. Estos documentos, están publicados en la página web el MHCP, en el siguiente sitio:

<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales>.

Cierre 2015

Sobre el desempeño fiscal territorial es preciso destacar que el declive de los precios internacionales de las materias primas, iniciado a mediados de 2014, no ocasionó un desequilibrio estructural en las finanzas regionales y locales. La magnitud de devaluación, la desaceleración económica y el aumento de las tasas internas de interés no provocaron una situación de crisis fiscal territorial.

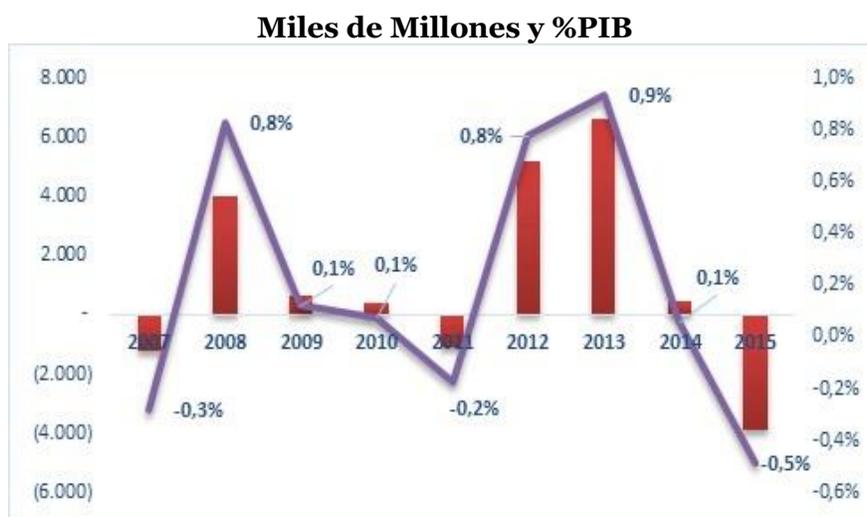
Las finanzas territoriales se mantuvieron estables. Aunque el consolidado regional y local culminó 2015 con un déficit de 0.5% del PIB, durante el cuatrienio 2012 – 2015 se registró un superávit promedio de 0.4% del PIB. Los gobiernos territoriales cubrieron de forma adecuada sus obligaciones de pago con sus activos líquidos depositados en el sistema financiero nacional, los cuales en 2015 ascendieron a 3.2% del PIB.

La solvencia financiera territorial permitió a las administraciones centrales territoriales un acceso continuo a los mercados de crédito. No obstante, los depósitos bancarios financiaron una parte de la expansión del gasto y mitigaron el crecimiento del endeudamiento. En todo caso, el saldo de la deuda territorial subió de 3.8% del PIB en 2012 a 4.9% del PIB en 2015; su nivel más alto de la última década, impulsado por la expansión del endeudamiento de las empresas públicas, la mayor contratación de deuda externa y la devaluación del peso.

El déficit evidenciado en 2015 tiene un alto componente cíclico. Desde los albores del presente milenio, el ciclo político presupuestal ha incidido de forma coyuntural sobre el resultado fiscal a través de la velocidad anual con la cual se ejecuta el gasto público, pero sin causar desajustes permanentes debido, en gran medida, a la aplicación de las normas de responsabilidad fiscal.

Evidencia de lo anterior es que el monto del déficit alcanzado en los años 2007 y 2011, cuando culminaron dos periodos de gobierno, fue compensado por el superávit registrado en años siguientes, en los cuales el inicio de un nuevo mandato suscitó la desaceleración del gasto (Gráfica 53).

Gráfica 53 Balance Administraciones Centrales Territoriales³³



Fuente: CONFIS y Banco de la República.

³³ Se refiere a las 32 gobernaciones y a las 1.102 alcaldías del país, incluyendo las ciudades capitales. No incluye los establecimientos públicos ni las empresas públicas territoriales.

El mayor costo fiscal del choque petrolero fue asumido por el gobierno nacional. El manejo prudente de la economía nacional favoreció un crecimiento estable de los ingresos corrientes de los territorios.

El recaudo tributario territorial subió de 3.1% del PIB en 2014 a 3.3% del PIB en 2015, su nivel más alto desde el año 2000, cuando llegó a 2.2% del PIB³⁴. Esto gracias a la gestión de los gobiernos territoriales y a que, pese a las condiciones internacionales adversas, la actividad económica se mantuvo creciendo en términos reales.

Pese al declive de los precios del petróleo en 2015 el recaudo territorial repuntó debido a los siguientes factores: los ingresos tributarios territoriales están concentrados en regiones con una estructura económica diversificada, y en tributos como ICA y predial que se vieron favorecidos por esfuerzos de gestión fiscal en materia de actualización de bases gravables y recuperación de cartera, esta última estimulada por la reducción de sanciones e intereses moratorios contemplada en la ley 1739 de 2014; el repunte de los ingresos por estampillas, impulsado por el aumento de la contratación pública que caracteriza el cierre de los periodos de gobierno territoriales, y el incremento del recaudo por sobretasa a la gasolina ocasionado por el auge de las ventas legales del combustible ocurrido en las zonas de frontera colombo-venezolana, y, aunque en menor medida, por el mayor consumo de cerveza, asociada, en parte, a la ola de calor suscitada por el “fenómeno del niño”³⁵.

Asimismo, las transferencias por SGP aumentaron en términos reales al llegar a 3.8% del PIB en 2015, en cumplimiento de mandatos constitucionales sobre la materia.

Adicionalmente, los ingresos por regalías del SGR no sufrieron una caída brusca gracias a la adopción de los mecanismos de ahorro contemplados en las normas que regulan la asignación de este tipo de recursos, a la devaluación del peso, y a que la base de cómputo de estos ingresos depende más de los volúmenes de producción que de la rentabilidad de las empresas productoras.

En efecto, se estima que el monto de las partidas del SGR incorporadas en los presupuestos anuales territoriales sumen 2.28% del PIB durante el bienio 2015 – 2016, incluyendo las disponibilidades acumuladas de vigencias anteriores y los rendimientos financieros; con un descenso de 0.06% del PIB frente al cierre del bienio 2013 – 2014, cuando estas

³⁴ El recaudo tributario territorial ha tenido una alta correlación con el PIB. En el año 2000 este recaudo descendió debido a la contracción económica nacional de finales del milenio pasado; y se recuperó durante el ciclo económico ascendente experimentado por el país entre 2004 y 2014, periodo durante el cual se mantuvo estable alrededor de 3% del PIB; impulsado por los recaudos de predial, ICA, cerveza y estampillas. Ver Dirección de Apoyo Fiscal, **Recaudo Tributario Territorial 2015**, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal, Bogotá junio de 2016. Disponible en http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041833%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

³⁵ Ver, Dirección de Apoyo Fiscal, **Recaudo Tributario Territorial 2015**, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal, Bogotá junio de 2016. Disponible en http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041833%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

partidas presupuestales ascendieron a 2.34% del PIB³⁶. En todo caso, la incertidumbre sobre la recuperación de los precios del petróleo alerta sobre la necesidad de fortalecer el recaudo propio territorial con el fin de evitar una situación de vulnerabilidad fiscal, especialmente en los departamentos y municipios más dependientes de las rentas minero-energéticas.

Además de la estabilidad de los ingresos. La sostenibilidad de las finanzas territoriales se sustentó en el ajuste de los gastos de funcionamiento a la disponibilidad cierta de ingresos permanentes para financiarlos; la contratación de operaciones de crédito público acorde con la capacidad real de pago; y el esfuerzo institucional en materia de identificación y provisión del pasivo pensional.

Así, la responsabilidad fiscal favoreció una expansión sostenible de la inversión territorial. En los departamentos y ciudades capitales la inversión sin SGR pasó de 5.5% del PIB en 2014 a 5.7% del PIB en 2015.³⁷ No obstante, el crecimiento de los compromisos de gasto no se tradujo en un incremento similar de los pagos, y en consecuencia persiste el reto de lograr que la inversión territorial logre ampliar de forma eficiente la oferta de bienes públicos que demanda el desarrollo regional.

Primer trimestre de 2016 y perspectivas

En este sentido, estimaciones de la DAF, hechas mediante la metodología de ingresos y gastos denominada por encima de la línea, indican que sin SGR³⁸ las gobernaciones y alcaldías capitales terminaron el primer trimestre de 2016 muy cerca del equilibrio fiscal, con un déficit de -0.05% del PIB. El equilibrio fiscal del primer trimestre de 2016 contrasta con el déficit observado en igual periodo de 2015, cuando el balance fiscal de gobernaciones y alcaldías capitales culminó en terreno negativo de -0,45% del PIB (tabla 46).

³⁶ Datos tomados del Sistema de Información y Consulta de la Distribución de Recursos Territoriales (Sicodis), desarrollado por el Grupo de Financiamiento Territorial GFT- DIFP del Departamento Nacional de Planeación; mediante consulta realizada el día 27 de julio de 2016.

³⁷ Esta inversión incluye los gastos sociales en educación y salud, así como los correspondientes a formación de capital fijo. Esto con fundamento en el estatuto orgánico de presupuesto vigente, que define los gastos de inversión en los siguientes términos: “son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social...”

³⁸ Los resultados presupuestales del SGR se consideran de forma separada debido a lo siguiente: i) las ET deben incorporar los ingresos y gastos del SGR en sus presupuestos anuales, pero en un capítulo aparte, totalmente independiente a fin de diferenciar claramente la ejecución de estos recursos; ii) por mandato constitucional y legal estos dineros tienen reglas de ejecución presupuestal totalmente independientes de los recursos restantes de las ET; iii) la vigencia fiscal del SGR es bienal y 2015 es el primer año del bienio 2015-2016, de tal modo que en diciembre de 2016 será el cierre presupuestal de dicha vigencia bienal

Tabla 46 Estimación Resultado Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales Miles de Millones de Pesos y % PIB Nacional³⁹

	Ene-Mar 2015		Ene-Mar 2016	
	Resultado Fiscal	%PIB	Resultado Fiscal	%PIB
	MM\$	Nacional	MM\$	Nacional
Gobernaciones	-1.440	-0,18%	-143	-0,02%
Alcaldías Capitales	-2.145	-0,27%	-245	-0,03%
Total	-3.585	-0,45%	-388	-0,05%

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

Además de estar cerca del equilibrio fiscal, en el primer trimestre de 2016⁴⁰ las administraciones centrales territoriales conservaron un monto importante de recursos disponibles de vigencias anteriores. Descontando de esos dineros los compromisos de gasto por reservas presupuestales, las disponibilidades netas ascendieron a 0.32% del PIB (Tabla 47).

Tabla 47 Disponibilidades Netas Acumuladas Miles de Millones de Pesos y % PIB Nacional

	Primer Trimestre 2015		Primer Trimestre 2016	
	Disponibilidades	%PIB	Disponibilidades	%PIB
	menos reservas	Nacional	menos reservas	Nacional
Gobernaciones	3.055	0,38%	1.812	0,21%
Alcaldías Capitales	3.216	0,40%	905	0,11%
Total	6.271	0,78%	2.717	0,32%

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

El monto de las disponibilidades netas se redujo 57% frente al primer trimestre de 2015. Lo cual confirma que en 2015 los gobiernos territoriales usaron este tipo de recursos como una fuente de financiación; posibilidad que para 2016 estará más limitada.

En todo caso, el comportamiento fiscal observado en el primer trimestre de 2016 valida la tendencia hacia el superávit fiscal que han mostrado los fiscos territoriales en el último decenio; y confirman las proyecciones del MFMP, que sin SGR, proyectan para el cierre de 2016 un superávit fiscal de 0,3% del PIB en el sector regional y local.

El equilibrio fiscal del primer trimestre de 2016 se alcanzó en un escenario caracterizado por la contracción del gasto y la desaceleración del crecimiento de los ingresos tanto corrientes como de capital (tabla 48).

³⁹ En la estimación se empleó el PIB nominal de los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación 2016.

⁴⁰ Este resultado fiscal se mide como la diferencia entre ingresos efectivos y compromisos de gasto del periodo, de acuerdo con la metodología empleada por la DAF.

En la tabla 48 se puede ver que términos nominales, en el primer trimestre de 2016 los ingresos totales de gobernaciones y alcaldías capitales crecieron 4% y sus gastos totales cayeron 18%. En consecuencia, el ahorro corriente aumentó y el déficit de capital disminuyó. En línea con una menor presión de gastos en formación de capital, el endeudamiento neto fue negativo; de tal modo que los desembolsos de crédito resultaron inferiores a las amortizaciones de deuda pública en \$150.314 millones.

Acorde con los mandatos de las leyes de responsabilidad fiscal el aumento de los gastos de funcionamiento fue inferior al crecimiento de los ingresos de recaudo propio, tal como lo ordena la Ley 617/00; y el incremento de las transferencias por SGP respaldó cabalmente el aumento de la inversión social sin generar faltantes fiscales, en armonía con los fundamentos de las leyes 715/01 y 1176/07.

Los gastos de funcionamiento crecieron menos que los ingresos tributarios; gracias a lo cual el ahorro corriente aumentó 5% en términos nominales, pese a que el pago de los intereses de la deuda pública subió 16% (tabla 48).

El recaudo tributario se mantuvo estable en términos reales, al crecer a un ritmo similar a la inflación anual de marzo⁴¹, debido a la desaceleración de los recaudos por predial e ICA y al retroceso del impuesto de vehículos. Hechos que, a su vez, están explicados por menores recaudos provenientes de la recuperación de cartera⁴², la desaceleración de la actividad económica nacional⁴³ y el declive en las ventas de automóviles nuevos⁴⁴.

⁴¹ De acuerdo con el DANE, al terminar marzo de 2016 la inflación anualizada fue 7.98%.

⁴² En 2015 el recaudo por recuperación de cartera repuntó gracias a la aplicación de las facultades, contenidas en la ley 1739/14, que permitieron a los mandatarios locales, reducir a los contribuyentes morosos el pago de intereses moratorios y sanciones. Efecto que no se repetirá en 2016.

⁴³ En el agregado nacional, el ICA es el principal ingreso tributario territorial y su recaudo está altamente correlacionado con el PIB nacional, el cual se desaceleró en el primer trimestre de 2016 con una tasa de crecimiento de 2.5%, ligeramente inferior al 2.8% evidenciado el primer trimestre de 2015.

⁴⁴ El número de nuevos vehículos matriculados disminuyó 17.6% en el primer trimestre de 2016 respecto a igual periodo de 2015. Ver, <http://www.autodato.com/2014/07/la-segunda-generacion-del-dacia-duster-se-espera-para-2017.html>

Tabla 48 Estimación Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Enero – marzo de 2016 Millones de Pesos			
Concepto	Ene-Mar 2015	Ene-Mar 2016	Variación Nominal 2016/2015
INGRESOS	11.602.545	12.085.049	4%
INGRESOS CORRIENTES	10.849.347	11.401.674	5%
Tributarios	5.280.792	5.594.169	6%
No tributarios	599.680	598.298	0%
Transferencias	4.968.874	5.209.207	5%
GASTOS	15.187.559	12.472.582	-18%
GASTOS CORRIENTES	2.275.301	2.374.340	4%
Funcionamiento	2.163.821	2.244.606	4%
Intereses y comisiones	111.479	129.734	16%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	8.574.046	9.027.334	5%
INGRESOS DE CAPITAL	753.198	683.375	-9%
Regalías esquema anterior	6.686	2.218	-67%
Otros	746.512	681.157	-9%
GASTOS DE CAPITAL	12.912.259	10.098.242	-22%
Inversión	12.912.259	10.098.242	-22%
Otros Gastos de Capital	0	0	Ne
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-12.159.061	-9.414.867	-23%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-3.585.015	-387.533	-89%
ENDEUDAMIENTO NETO	-8.543	-150.314	1660%
Desembolsos	196.057	69.730	-64%
Amortizaciones	204.600	220.044	8%
VENTA DE ACTIVOS	6.945	266	-96%

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

El pago de intereses fue el gasto corriente más dinámico; comportamiento atribuible al incremento del saldo de la deuda pública ocurrida en 2015, la apreciación del dólar frente al peso⁴⁵, y la elevación gradual de la DTF que es la tasa de interés interna de referencia para la mayor parte del portafolio de deuda territorial⁴⁶.

⁴⁵ La devaluación nominal promedio del primer trimestre de 2016 respecto a igual periodo de 2015 alcanzó 31%: la TRM promedio del primer trimestre 2015 fue \$2.469, mientras la correspondiente al primer trimestre de 2016 fue \$3.249 pesos por dólar. Las entidades más impactadas con la devaluación del peso fueron la alcaldía de Medellín y las gobernaciones de Antioquia y Guajira, las cuales concentran la mayor parte de la deuda externa de las administraciones centrales territoriales contratada en dólares. En Bogotá este efecto fue

La reducción de la inversión favoreció el descenso del déficit de capital. En los primeros tres meses de 2016 la inversión territorial bajó 18% frente al mismo periodo de 2015 y ello compensó el retroceso de los ingresos de capital que disminuyeron 9%; con lo cual el déficit de capital se contrajo 23% (tabla 48).

La principal causa de la desaceleración del gasto fue el ciclo político presupuestal, por ser 2016 el primer año del periodo de gobierno 2016-2019; mientras que el descenso de los ingresos de capital se originó en las menores transferencias de utilidades que hacen las empresas públicas a las administraciones centrales.

El monto de los compromisos de gasto realizados no se tradujo en una cifra similar de pagos, debido a que en las entidades de la muestra quedó pendiente la entrega completa de los bienes y servicios contratados; lo cual atenuó la disminución de los activos financieros en el sistema financiero nacional.

Los ingresos territoriales provenientes de regalías del esquema anterior al SGR retrocedieron; pero ello no impactó al alza el déficit de capital, dada la baja representatividad de estos recursos en los ingresos totales; dineros que, en su mayor parte, provinieron del marchitamiento del Fondo Nacional de regalías, ordenado por la ley 1530/12 (tabla 48)

Por otra parte, al considerar el SGR se observa que al culminar el primer trimestre de 2016 quedaron pendientes por comprometer recursos de este sistema por una cifra estimada en \$2.04 billones (0.24% del PIB); de los cuales 90% pertenece a los departamentos y el 10% restante a las ciudades capitales⁴⁷. Se trata de partidas presupuestales incorporadas en los fiscos territoriales para ser ejecutadas durante el bienio 2015 – 2016.

En resumen, los resultados fiscales del primer trimestre de 2016 sugieren que, pese a la desaceleración económica y el aumento gradual de las tasas internas de interés, las finanzas territoriales se conservan estables. El déficit de 2015 fue transitorio y es altamente probable que el balance fiscal de los gobiernos territoriales cierre 2016 en terreno positivo.

Para el cierre de 2016 se proyecta que el sector regional y local termine el año con un superávit fiscal de alrededor de 0.3% del PIB. Esta proyección se basa en los resultados del primer trimestre del año, los supuestos macroeconómicos del MFMP 2016 y un análisis de los presupuestos definitivos reportados al FUT por las administraciones territoriales.

La reducción del gasto de inversión compensaría la contracción de los ingresos provenientes de las utilidades y dividendos transferidos de las empresas públicas. El crecimiento estable del SGP nivelaría la desaceleración del recaudo tributario, y, pese a su aumento, el pago de intereses de la deuda pública continuaría siendo una erogación de baja representatividad en el gasto total, debido al moderado nivel de endeudamiento existente.

menor debido a que el Distrito Capital tiene alrededor del 50% del portafolio de su deuda externa cubierto contra el riesgo financiero peso-dólar.

⁴⁶ En promedio, la DTF pasó de 4.4% en el primer trimestre de 2015 a 5.9% en el primer trimestre de 2016.

⁴⁷ Estos recursos corresponden a la diferencia entre los ingresos incorporados y los gastos comprometidos con corte a marzo 31 de 2016, correspondientes al acumulado del bienio 2015–2016, de acuerdo con los datos presupuestales reportados por las ET al FUT a través del CHIP.

b) Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial

Entre julio de 2015 y junio de 2016, las ET contaron con la asesoría y apoyo permanente de la DAF para fortalecer su gestión fiscal y financiera. Esta labor de la DAF ha contribuido a robustecer los ingresos de recaudo propio de las ET. La tabla 49 presenta un resumen de las acciones realizadas con este objetivo.

Tabla 49 Acciones de Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial Adelantadas por el MHCP

ACTIVIDAD	JULIO - DICIEMBRE 2015	ENERO - JUNIO 2016
Comentarios a Proyectos de ley y decretos.	20	17
Jornadas de Capacitación (Entidades asistentes)	167	337
Revista de Doctrina Tributaria y Financiera Territorial (Número de revistas)	1	1
Observaciones a Estatutos Tributarios y de Presupuesto Territoriales (Número de estatutos revisados)	2	4
Boletín de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales (Número de boletines)	2	2
Visitas de apoyo y asistencia técnica	15	29

Fuente: DAF

Las acciones de asesoría y apoyo a la gestión fiscal, buscan fortalecer el recaudo de las ET. En 2015 el recaudo tributario territorial aumentó 11.8% en términos nominales frente a 2014 y ascendió a \$26.25 billones; monto equivalente a 3.3% del PIB⁴⁸. Durante el primer trimestre de 2016 el recaudo tributario territorial se desaceleró respecto a 2015, con un aumento nominal de 6%, inferior al crecimiento de la inflación anual de marzo que alcanzó 7.98%. La desaceleración fue mayor en las gobernaciones que en los municipios capitales (Tabla 50).

En las gobernaciones, cerveza fue el tributo de mayor crecimiento, con un repunte tres veces superior a la inflación anual; seguido por otros impuestos, entre los que sobresale la contribución sobre contratos de obra pública, que también creció en términos reales. Licores, cigarrillos y registro contabilizaron tasas de crecimiento menores que la inflación; mientras que en términos nominales estampillas permaneció constante y vehículos retrocedió.

En las alcaldías capitales los tributos de mayor crecimiento fueron sobretasa a la gasolina y estampillas. Los ingresos por impuesto predial permanecieron estables en términos reales;

⁴⁸ Dirección General de Apoyo Fiscal, **Recaudo Tributario Territorial a Diciembre de 2015**, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá mayo de 2016, Disponible en http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-042931%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

mientras que ICA y el grupo de otros, donde se destacan delineación urbana, contratos sobre obra pública y alumbrado público, creció menos que la inflación (tabla 50).

Tabla 50 Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Millones de pesos

Gobernaciones (1)				Alcaldías Capitales (2)			
	Ene Mar 2015	Ene - Mar 2016	Variación Nominal 2016 / 2015		Ene Mar 2015	Ene - Mar 2016	Variación Nominal 2016 / 2015
Ingresos Tributarios	1.629.688	1.685.172	3%	Ingresos Tributarios	3.651.104	3.908.997	7%
Licores	207.091	216.476	5%	Predial Unificado	1.350.900	1.444.631	7%
Cervezas	460.359	561.155	22%	Industria y Comercio	1.485.101	1.580.162	6%
Cigarrillos	100.836	101.660	1%	Estampillas	72.778	81.128	11%
Registro	220.957	232.436	5%	Sobretasa a la Gasolina	190.341	219.021	15%
Vehículos	218.366	128.619	-41%	Otros	551.985	584.055	6%
Estampillas	249.647	249.456	0%				
Otros	172.432	195.370	13,3%				

(1) No incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá: impuestos al consumo de cigarrillos, cerveza, licores y registro.

(2) Incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá

Fuente: Estimaciones DAF con cifras reportadas por las Secretarías de Hacienda en el FUT.

Respecto al reto de avanzar en el debate público inherente a la modernización del sistema tributario territorial. La DAF se unió a los esfuerzos del equipo técnico del Gobierno Nacional, encabezado por el MHCP, en la presentación del Proyecto de ley “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”.

El proyecto fue radicado por el Gobierno Nacional en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el 4 de noviembre de 2015 el Gobierno Nacional, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 880 de 2015. La iniciativa legislativa fue acumulada con dos proyectos presentados por los parlamentarios y se aprobó en primer debate el 16 de diciembre de 2015 el proyecto de ley 152 de 2015 Cámara acumulado con los proyectos de ley 135 de 2015 y 158 de 2015 de Cámara.

La justificación del proyecto de ley se resume en tres puntos:

1. Atender el mandato constitucional de expedir una ley de régimen propio que regule el monopolio rentístico de licores
2. Cumplir compromisos internacionales, en materia de comercio exterior
3. Fortalecer los ingresos de recaudo propio de las ET

Los honorables coordinadores y ponentes de la Comisión Tercera, en coordinación con el Gobierno Nacional, decidieron realizar foros regionales con el fin de socializar el proyecto de ley y ofrecer un espacio para que los diferentes sectores de interés presentaran sus

inquietudes al Congreso de la República y al Gobierno Nacional. En estos foros participó activamente la Dirección de Apoyo Fiscal.

Finalmente, se abrieron espacios para socializar el proyecto de ley, a los que se citaron a los gobernadores del país para que expusieran sus argumentos e inquietudes respecto del mismo.

Después de amplias discusiones con diferentes actores, entre ellos, con los departamentos, las licorerías oficiales, los productores nacionales y los importadores y entre los honorables Representantes, se publicó en la Gaceta del Congreso de la República No. 159 de 2016 ponencia para segundo debate.

El proyecto de ley se discutió y se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2016, y el 15 de junio de 2016 el proyecto de ley fue aprobado en tercer debate en la Comisión Tercera de Senado y pasó para su discusión en la plenaria del senado.

c) Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

A junio de 2016, 35 ET se encontraban ejecutando programas de saneamiento fiscal con el apoyo y asistencia técnica del MHCP; 4 menos en comparación con el mismo mes de 2015. Esto indica que durante el último año disminuyó el número de ET con problemas específicos de salud fiscal, que están siendo atendidos con la ayuda del MHCP.

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

El marco legal de responsabilidad fiscal vigente en el país permite a las ET recuperar el equilibrio de sus finanzas mediante acuerdos especiales de pago con sus acreedores. La alternativa de acogerse a la ley de insolvencia (550/99) facilita a las ET, con graves problemas de cuentas atrasadas y de embargos judiciales recurrentes, fijar con sus acreedores un cronograma ordenado para el pago de sus pasivos.

En ese sentido, la ley 550 es una herramienta de responsabilidad fiscal que respeta plenamente la autonomía territorial. La principal ventaja de este mecanismo es ayudar a los mandatarios territoriales a recuperar la ordenación del gasto en sus jurisdicciones, cuando, en la práctica, esta potestad se ha perdido por cuenta de los embargos judiciales.

Las ET que a junio de 2016 estaban en procesos de reestructuración de pasivos bajo el marco de la ley 550/99, en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes) son: siete departamentos (Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño, Sucre, Valle Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño, Sucre y Valle del Cauca), cuatro municipios capitales (Baranquilla, Montería, Sincelejo y

Valledupar), y veinticuatro municipios no capitales⁴⁹. Entre tanto, solamente el municipio de Cali adelanta un programa de saneamiento fiscal en el marco de la ley 617 de 2000⁵⁰.

En el último año dos entidades iniciaron un proceso de reestructuración de pasivos al amparo de la ley 550/99; y cinco terminaron acuerdos de este tipo suscritos antes de junio de 2015⁵¹.

Desde la entrada en vigencia de la ley 550/99, 110 ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos, y 63 los terminaron con éxito.

Desde la entrada en vigencia de la ley 550/99, y con corte a 31 de diciembre de 2015 las ET han reestructurado pasivos por \$7.2 billones de pesos, se han realizado depuraciones por \$760 mil millones y se han pagado \$4.7 billones; de tal modo que resta por pagar el 26.7% de las acreencias reestructuradas (\$1.7 billones)⁵².

d) Mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones: la estrategia del decreto ley 028 de 2008

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

Utilizar mejor los recursos del SGP es indispensable para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional, especialmente en las áreas de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. Gastar bien los recursos del SGP permite ofrecer servicios públicos de calidad a la población. Por ello, en cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008, entre junio de 2015 y junio de 2016, el MHCP se dedicó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de los recursos que reciben como transferencia del Gobierno Nacional por SGP.

La estrategia definida en el Decreto Ley 028 de 2008, reglamentario del Acto Legislativo 04 de 2007, se fundamenta en identificar, prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan poner en peligro el uso adecuado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las ET donde la ciudadanía y el gobierno nacional identifican este tipo de riesgos. Si en estas visitas se detectan problemas que requieren atención inmediata se adoptan planes de desempeño, para asegurar que un motor de la inversión territorial como el SGP funcione mejor. Si pasado un tiempo prudencial mediante este tipo de planes no se superan los inconvenientes detectados, se hace necesario poner en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar a que el gobierno nacional reemplace, de forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo del SGP.

⁴⁹Armero, Ayapel, Buenos Aires, Canalete, Cerete, Ciénaga de Oro, El Molino, Guapí, Herveo, Honda, Libano, Maceo, Magangue, Puerto Libertador, Sabanalarga, San Andrés de Sotavento, San Juan de Uraba, San Pelayo, Since, Soledad, Tamesis, Toledo y Tumaco.

⁵⁰ En los últimos 10 años se han atendido 144 ET en programas de saneamiento fiscal que incluían 19 departamentos y 125 municipios.

⁵¹ Los municipios antioqueños de Cisneros y Toledo iniciaron procesos de este tipo en 2015; y los municipios de Barbaças Nariño, Fundación Magdalena, Isnos Huila, Salamina Caldas y Santa Cruz de Lórica Córdoba los terminaron de forma exitosa, con la totalidad de los pasivos reestructurados pagados.

⁵² Datos preliminares sujetos a revisión.

Con este fundamento, entre el 1 de junio de 2015 y el 31 de mayo de 2016 se adoptaron 113 medidas de control. De éstas, 15 fueron preventivas y 98 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) tres fueron implementadas en el sector Educación, dos en Salud, cuatro en Propósito General y Asignaciones Especiales y seis en Agua Potable y Saneamiento Básico.

De las 98 medidas correctivas (todas son suspensiones del giro de los recursos a las ET) 81 fueron impuestas en el sector Educación, una en Salud, cinco en Propósito General y Asignaciones Especiales y once en Agua Potable y Saneamiento Básico. También, se extendió un plan de desempeño para el sector Salud que había comenzado en el año 2014.

Durante el mismo periodo se levantaron 38 medidas: 8 planes de desempeño y 30 suspensiones de giro. De los planes de desempeño, tres se levantaron en Educación, dos en Salud, uno en Propósito General y Asignaciones Especiales y dos en Agua Potable y Saneamiento Básico. De las suspensiones de giro, se levantaron 25 en Educación, una en Propósito General y Asignaciones Especiales y cuatro en Agua Potable y Saneamiento Básico.

Así, en total durante el periodo, se adoptaron 114 medidas de control sectorial incluyendo la extensión de plan de desempeño que hubo en el sector Salud.

Por sectores, los principales problemas identificados y los logros alcanzados se pueden sintetizar así:

Sector Salud

En este sector la DAF continuó implementando y evaluando el desarrollo de medidas preventivas y correctivas de suspensión de giros.

Las medidas antes mencionadas se focalizaron en los siguientes aspectos: optimizar los procedimientos financieros, jurídicos y sectoriales con el fin de asegurar el uso de los dineros públicos del sector conforme a los mandatos legales; contratar la prestación de servicios en forma adecuada y oportuna; liquidar contratos, ejecutar reservas presupuestales, cuentas por pagar y liberar recursos incorporados y existentes en caja de vigencias expiradas.

De forma complementaria, se adelantaron acciones dirigidas a depurar las deudas por concepto de la prestación de los servicios de salud, mejorar la auditoría de cuentas médicas y fortalecer la articulación entre las Secretarías de Salud, de Hacienda y las Oficinas Jurídicas; labores que han permitido que las obligaciones pendientes se identifiquen y se generen así las acciones y/o pagos respectivos.

Por otra parte, con el fin de permitir a las administraciones territoriales contar con una estrategia de ejecución integral y equilibrada de los recursos asignados al sector salud durante el cuatrienio 2016 -2019, se adelantó un programa de conceptualización de los Planes Financieros del Sector Salud de los Departamentos y Distritos. Esto en coordinación con el Ministerio de Salud.

Como resultado de estas acciones se logró: identificar la existencia de fuentes de financiación ciertas para atender las deudas de prestación de servicios; verificar la consistencia de los reportes de pasivos corrientes e ingresos disponibles para cubrirlos; precisar el comportamiento histórico de las rentas y la coherencia en su proyección; identificar mejor las demandas de servicios de salud pública y armonizar esta información con el Plan Decenal de Salud Pública; hacer más realista la proyección de los gastos de funcionamiento de las Secretarías de Salud; mejorar la estimación y concurrencia de los recursos destinados por los gobiernos territoriales para la financiación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado, y precisar las metas de cumplimiento en la cofinanciación del Régimen Subsidiado.

Del mismo modo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, se avanzó en la definición de lineamientos asociados al componente de Gestión de la Salud Pública. Esto con el fin de mitigar el riesgo en la destinación inadecuada de los recursos asignados para el cumplimiento de esta competencia, y mejorar la eficiencia en las acciones de seguimiento y control efectuadas desde el ámbito nacional y territorial.

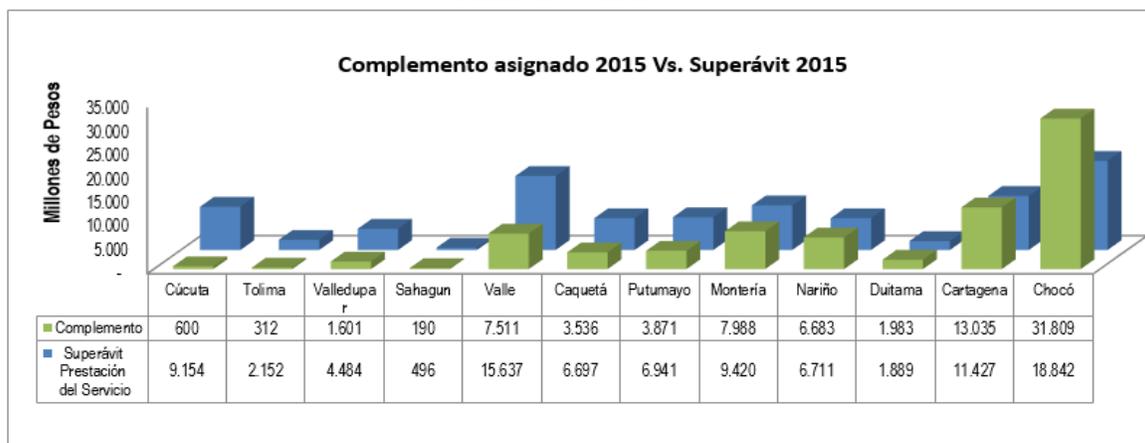
De forma particular se destaca la puesta en marcha de una medida preventiva de Plan de Desempeño acompañada de una medida correctiva de suspensión de giros en el Departamento de Córdoba. Acciones que se adoptaron como resultado del trabajo adelantado por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Contraloría General de la República y la DAF; a partir de la identificación de movimientos atípicos sucedidos durante las vigencias 2014 y 2015 desde la Cuenta Maestra de Prestación de Servicios, actuaciones que tienen el propósito de mitigar el riesgo de la inadecuada destinación de los recursos.

Sector educación

El Ministerio de Educación Nacional cambió la metodología para distribuir y asignar los recursos para la prestación del servicio en cada entidad certificada en las vigencias 2015 y 2016. Esto con el objeto de acercar los recursos asignados a los costos de la prestación del servicio, de tal forma que se logre reducir los saldos sin ejecutar.

Como resultado de este ajuste metodológico, el monto de recursos del sector sin ejecutar bajó de \$1 billón en 2014 a \$518 mil millones en 2015. Sin embargo, persisten debilidades en el proceso de asignación del complemento de población atendida por parte del Ministerio de Educación Nacional; el cual se sitúa a las ET Certificadas con el fin de garantizar la completa financiación de sus plantas de personal docente.

Gráfica 54 Recursos Complementarios del SGP Asignados para Educación Millones de Pesos



Fuente: Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal – Información reportada en el Formulario Único Territorial – FUT a diciembre 31 de 2015 y documentos Conpes y de Distribución de 2015

* El superávit incluye exclusivamente los recursos del superávit generado de prestación del servicio

En este sentido, en 2015 algunas entidades recibieron recursos por concepto de complemento y cerraron el año con partidas pendientes de ejecución en montos significativos; tal como se ilustra en la Gráfica 54.

Ahora bien, dichas partidas pendientes de ejecución se han venido utilizando para financiar gastos corrientes del sector en las entidades territoriales y sobre este mismo recurso existen expectativas para financiar el proceso de nivelación salarial de 16 puntos (acordado entre el Ministerio de Educación Nacional y FECODE), el cual tendría un costo anual de \$2.1 billones; la implementación de la jornada única y el pago de deudas laborales del sector (donde las contingencias suman \$3.5 billones).

En este sentido, y con el objetivo de sanear el pasivo laboral del sector, la DAF y el Ministerio de Educación Nacional trabajaron de forma coordinada en la definición de una posición unificada respecto a sus fuentes de financiación. Esto para evitar que este tipo de pasivos se siga cubriendo exclusivamente con los recursos del Presupuesto General de la Nación; situación que implica un alto riesgo moral, totalmente ajeno a la responsabilidad fiscal.

Como resultado de estas labores se logró un consenso al interior del gobierno nacional: que las ET deben asumir, con cargo a sus recursos propios, las deudas generadas por el no pago de conceptos de nómina en las vigencias en las cuales éstos fueron causados, tales como la dotación de vestuario y calzado, el reconocimiento por laborar en zonas de difícil acceso y el pago de horas extras.

En el marco de este consenso se logró un pronunciamiento del Consejo de Estado, emitido mediante Sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, sobre la carencia de fundamento legal de la pretensión de reconocer el pago de la prima de servicios, con anterioridad a la vigencia 2014, para el personal docente y directivo docente. Gracias a este dictamen jurídico fue posible eliminar un pasivo contingente estimado en \$3.5 billones que eventualmente afectaría a las 95 entidades territoriales certificadas en educación y a la

nación, toda vez que en virtud del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, las deudas laborales del sector educación se financian con excedentes del Sistema General de Participaciones y subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación.

Sector de Propósito General y Asignaciones Especiales

Se apoyó a las ET en temas relacionados con el manejo presupuestal, contable y de tesorería del sector. Los principales objetivos de esta gestión fueron mejorar los procesos de gestión en las siguientes áreas: incorporación de los recursos del SGP en los presupuestos locales; suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; programación y seguimiento a los proyectos de inversión y el fortalecimiento de los Bancos de Proyectos municipales; evaluación de los Planes de Desarrollo municipales, la consecución de metas y la consecuente elaboración de planes de acción sectoriales para alcanzarlas; y, finalmente, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y oportunidad, en los sectores asociados al Propósito General, Atención Integral a la Primera Infancia, la Asignación a Municipios Ribereños, la Alimentación Escolar y la inversión en los Resguardos Indígenas.

De forma complementaria, en un trabajo coordinado con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se avanzó en el mejoramiento de la administración y ejecución de los recursos del sistema.

Por otra parte, se trabajó conjuntamente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la tarea de asegurar la conclusión de las obras destinadas a la atención de la Primera Infancia, financiadas con recursos del SGP provenientes por crecimiento excepcional de la economía.

En este frente fueron atendidos todos los municipios con obras pendientes de concluir, reportados en los CONPES 181 y 3861; realizándose visitas conjuntas para el diseño de los Planes de Desempeño que garanticen la culminación de estos proyectos de infraestructura.

Durante este año las labores de la DAF también se dirigieron a dar cumplimiento al decreto 1953 del 7 de octubre de 2014, expedido con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas, haciendo posible que los Resguardos y las Asociaciones de Resguardos que así lo soliciten y sean debidamente certificados, administren de forma directa los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas, así como los recursos sectoriales de Educación, Salud y Agua Potable del Sistema.

En relación con el mejoramiento de la gestión de tesorería se trabajó en la expedición y aplicación de las Resoluciones 3841 y 4835 de 2015, dirigidas a regular el manejo de las cuentas bancarias maestras⁵³. El objetivo de estas normas es fortalecer el monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP del sector, en línea con la política estatal de

⁵³ Estas Resoluciones se expidieron acorde con lo dispuesto en el artículo 140 de la ley 1753/15 y 18 del decreto 1953/2015; que establecen para las ET la obligación de administrar los recursos del SGP en cuentas bancarias maestras.

reducción del efectivo circulante y de fomentar la bancarización de los agentes asociados a la ejecución de los recursos del SGP.

Sector Agua Potable y Saneamiento Básico

Se trabajó en el seguimiento a las medidas adoptadas en el periodo anterior y en la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos del SGP. Para tal efecto se incluyó en las auditorías que realiza la DAF, la determinación de los proyectos que deben financiar cada uno de los operadores municipales, con el propósito de verificar que el municipio no realice inversiones sobre los proyectos a cargo de estos operadores.

Por lo antes mencionado, las auditorías de la DAF ahora incluyen solicitud del “plan de inversión tarifaria” de cada operador a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y cada uno de los operadores que prestan servicios en el municipio objeto de auditoría. Adicionalmente, se apoyó a las ET en la revisión de los programas e indicadores incluidos en sus Planes de Desarrollo con el fin de detectar oportunamente los riesgos a la prestación de los servicios, que puedan surgir desde la planeación presupuestal.

Por otra parte, se realizaron revisiones a las auditorías que las ET deben realizar a las cuentas de cobro que por déficit de subsidios presentan las Empresas de Servicios Públicos a los municipios, con el fin de mejorar la calidad del gasto destinado al pago de este tipo de subsidios.

Como resultado de estas labores se detectó la existencia de ineficiencias en el uso de los recursos por sobrefacturación de subsidios; sobre lo cual se alertó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta tarea se efectuó comparando la información cargada al SUI por las capitales departamentales y las entidades operadoras que prestan el servicio de acueducto y alcantarillado.

Con el objetivo de buscar el estricto cumplimiento de los Planes de Desempeño se hicieron los correspondientes seguimientos y se implementó la medida correctiva de suspensión de giros a las ET que no cumplieron con los cronogramas de trabajo inicialmente diseñados. La medida correctiva de suspensión de giros se aplicó también a los municipios que no cumplieron con la entrega de información solicitada por la DAF para iniciar el proceso de auditoría.

Teniendo en cuenta que en el país más del 40% de los municipios son prestadores directos de alguno de los tres servicios que se financian con recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico, se estableció un especial cuidado en la revisión del manejo presupuestal de la prestación de dichos servicios.

En el marco del cumplimiento de la orden judicial de seguimiento a los municipios de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CHRB, impartida por el Consejo de Estado, y en ejercicio de sus competencias de seguimiento y control, la DAF solicitó información a todos los municipios de la CHRB y realizó los informes correspondientes a los 46 municipios.

Algunas Empresas Sociales del Estado (ESE) continúan asumiendo compromisos de gasto respaldados por la facturación reconocida y no por su recaudo efectivo; práctica que las

expone a riesgos financieros que podrían comprometer su sostenibilidad fiscal y por esa vía la calidad y oportunidad de los servicios prestados a la población.

Con el fin de minimizar los riesgos financieros de la red de hospitales públicos del país, la DAF continuó liderando la aplicación de la estrategia de Saneamiento Fiscal y Financiero de estas empresas, en aplicación de lo dispuesto por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013.

En cuanto a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales de Estado- PSFF, el Ministerio de Salud y Protección Social, en aplicación de lo dispuesto por las leyes 1438/11 y 1608/14, y del Decreto Único Reglamentario de Sector Hacienda y Crédito Público, evaluó para la vigencia 2015 a 953 y para 2016 a 947 Empresas Sociales del Estado.

De las ESE evaluadas, se categorizó a 245 en 2015 y a 250 en el año 2016 en riesgo alto y medio. Sin embargo, sólo 25 hospitales debieron presentar en 2015 Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y 54 deben presentarlo en la vigencia 2016 debido a que las Empresas Sociales del Estado restantes ya habían adoptado dicho programa en las vigencias anteriores.

Finalmente, de los 39 programas de ajuste fiscal viabilizados que continuaban en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al cierre de 2015, los procesos de 9 hospitales públicos fueron trasladados a la Superintendencia Nacional de Salud; 3 entidades evidenciaron cumplimiento parcial con alerta media, y 27 programas de ajuste fiscal presentaron un cumplimiento parcial con alerta alta, de acuerdo con la cual, de no ser adoptadas las medidas recomendadas, existen altas probabilidades de incumplimiento.

f) Administrar la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 488 de 1988⁵⁴

En 2015, el recaudo de sobretasa al ACPM ascendió a \$599.000 millones de pesos, de los cuales el 50% se trasladó a INVIAS para el mantenimiento de la Red Vial, y el otro 50% se giró a los departamentos en los montos que aparecen señalados en la tabla 51.

⁵⁴ Por disposición del artículo 129 de la ley 488 de 1998, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la encargada de administrar la totalidad de la sobretasa nacional al ACPM, y la residual sobretasa nacional a la Gasolina. La sobretasa Nacional al ACPM se recauda mensualmente, el día 5 de cada mes, de los distribuidores mayoristas de combustible, los productores y los importadores, y se distribuye a los departamentos y el Distrito Capital, en una proporción igual al 50% de lo generado por el consumo de combustible en su jurisdicción, mediante consignación que se les hace mensualmente el día 15 de cada mes.

Tabla 51 Giros por Recaudos de sobretasa al ACPM a los Departamentos 2015
Giros por Recaudos de sobretasa al ACPM a los Departamentos 2015
Millones de Pesos

DEPARTAMENTO	VALOR GIRADO Millones de Pesos
AMAZONAS	77
ANTIOQUIA	35.130
ARAUCA	804
ATLANTICO	14.173
BOGOTA D.C.	33.719
BOLIVAR	12.317
BOYACA	9.666
CALDAS	3.823
CAQUETA	1.125
CASANARE	6.553
CAUCA	4.129
CESAR	33.454
CHOCO	3.336
CORDOBA	6.271
CUNDINAMARCA	27.161
GUAINIA	62
GUAVIARE	232
HUILA	5.164
LA GUAJIRA	7.581
MAGDALENA	4.712
META	14.377
NARIÑO	5.328
NORTE DE SANTANDER	5.405
PUTUMAYO	1.965
QUINDIO	2.301
RISARALDA	3.969
SAN ANDRES	176
SANTANDER	13.173
SUCRE	2.289
TOLIMA	10.428
VALLE DEL CAUCA	30.361
VAUPES	61
VICHADA	178
TOTAL	299.497

Fuente: DAF.

Entre enero y mayo de 2016, último período gravable declarado a la fecha, dado que el impuesto es de período mensual vencido, se han recaudado \$250 mil millones por sobretasa al ACPM, de los cuales el 50% se ha trasladado a INVIAS para el mantenimiento de la Red Vial, y el otro 50% se ha girado a los departamentos.

En cumplimiento del decreto 1505 de 2002, la DAF llevó el registro de ventas nacionales de combustible, determinó el volumen de ventas en el país por tipo de combustible y estimó el valor global de la sobretasa a la gasolina generada a nivel nacional⁵⁵.

⁵⁵ Es preciso destacar que la sobretasa a la gasolina es de propiedad de los Municipios y Departamentos; los responsables del impuesto deben presentar declaración y pagar el impuesto liquidado ante cada ET donde se haya efectuado el consumo respectivo. Sólo cuando la ET, pasados dos meses del vencimiento del término para

De acuerdo con esta información, en la tabla 52 se presentan los datos de galones de combustible vendidos por departamento a diciembre de 2015.

Tabla 52 Galones de Combustible vendido en los departamentos
Galones

DEPARTAMENTO	GALONES DE GASOLINA VENDIDOS EN EL AÑO 2015	GALONES DE ACPM VENDIDOS EN EL AÑO 2015
AMAZONAS	2.606.960	508.247
ANTIOQUIA	244.320.221	245.803.297
ARAUCA	4.389.449	7.692.339
ATLANTICO	65.970.727	94.235.470
BOGOTA D.C.	309.882.293	223.695.107
BOLIVAR	55.027.218	91.878.743
BOYACA	42.573.644	64.667.462
CALDAS	28.954.015	25.360.868
CAQUETA	15.439.156	7.461.541
CASANARE	16.963.043	43.474.784
CAUCA	31.227.271	27.388.652
CESAR	38.805.478	227.893.399
CHOCO	15.455.856	22.130.382
CORDOBA	40.568.198	41.603.532
CUNDINAMARCA	113.443.029	184.747.469
GUAINIA	661.541	502.297
GUAVIARE	3.512.986	1.538.540
HUILA	40.145.306	34.393.781
LA GUAJIRA	6.462.958	123.673.614
MAGDALENA	20.699.154	31.670.590
META	39.948.306	95.374.602
NARIÑO	64.054.353	50.961.413
NORTE DE SANTANDER	29.907.277	51.657.155
PUTUMAYO	11.765.881	15.563.982
QUINDIO	20.867.754	15.262.267
RISARALDA	35.256.707	26.329.889
SAN ANDRES	3.853.170	1.431.645
SANTANDER	86.792.856	88.377.586
SUCRE	20.194.267	16.037.436
TOLIMA	46.357.140	69.178.979
VALLE DEL CAUCA	173.275.197	208.456.294
VAUPES	354.153	404.219
VICHADA	508.957	1.492.153
TOTAL	1.630.244.521	2.140.847.734

Fuente: DAF

Además, la Dirección de Apoyo Fiscal continuó con el desarrollo de programas de fiscalización con el objeto de verificar que los responsables de declarar y pagar la sobretasa a la gasolina hubiesen efectuado dicho pago; y en materia de sobretasa al ACPM, dirigidos a determinar la veracidad de la información sobre ventas de combustibles registradas en las declaraciones correspondientes.

declarar, no haya informado un número de cuenta al contribuyente para la consignación de la sobretasa, dicha sobretasa pasa a ser Sobretasa Nacional a la gasolina; y únicamente en ese evento debe ser declarada y pagada ante la DAF. Adicionalmente, por disposición del artículo 6 del decreto 1505 de 2002, la DAF tiene la función de llevar el registro de ventas nacionales de combustible.

6.3 Riesgos y desafíos enfrentados

El principal reto de la DAF es ayudar a preservar la sostenibilidad fiscal territorial alcanzada; de allí la importancia de asegurar el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal en armonía con la ejecución de los planes de territoriales de desarrollo 2016- 2019.

El cumplimiento de los programas territoriales de gobierno requiere una adecuada definición de prioridades, fundamentada en la fijación de metas realistas de gasto y deuda. En esta área la DAF tiene el reto concreto de brindar, dentro del marco legal vigente, acompañamiento, apoyo y asistencia técnica con el fin de fortalecer la capacidad de gestión financiera a nivel regional y local.

En un escenario de desaceleración económica y menores ingresos por regalías otro reto concreto es apoyar a las ET en el objetivo de aumentar sus ingresos de recaudo propio, principalmente en las regiones con alta dependencia de ingresos por regalías.

Dentro del marco legal vigente es posible alcanzar este objetivo mediante labores dirigidas a mejorar la gestión de fiscalización y cobro, especialmente de tributos como el predial, ICA, sobretasa a la gasolina e impuestos al consumo.

Otro desafío, es reforzar el monitoreo y seguimiento de las finanzas territoriales con el fin de identificar, a modo de alertas tempranas, situaciones de riesgo que puedan atentar contra la sostenibilidad fiscal de las ET en un entorno económico cambiante como el actual. En este aspecto un reto específico es continuar mejorando la oportunidad y calidad de la información financiera que las ET reportan a través del FUT, que es el insumo básico para hacer seguimiento al cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal.

De forma simultánea, debemos seguir avanzando en la puesta en marcha de un sistema de gestión financiera pública; que, al integrar el presupuesto, la contabilidad y la tesorería, reduzca los costos de transacción, minimice el riesgo de contabilidad creativa y fomente tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

Un desafío adicional sigue siendo fortalecer los mecanismos de coordinación y decisión estatal dirigidos a mejorar la calidad y oportunidad del monitoreo y seguimiento del desempeño de las entidades descentralizadas regionales y locales. No en vano, en 2015 alrededor del 70% de la deuda territorial estaba concentrada en este tipo de entidades, y de ellas depende el suministro de servicios públicos esenciales en la mayoría de las regiones del país.

En línea con lo anterior, un desafío puntual es consolidar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente.

Respecto a la calidad del gasto público un desafío institucional de la DAF es apoyar el diseño y puesta en marcha de acciones de política pública dirigidas a superar los problemas identificados en relación con el uso de los recursos del SGP.

En el sector salud los principales desafíos son superar: la baja ejecución de recursos de los Fondos Locales de Salud^[1]; depurar y afinar el cálculo de la población asegurada; depurar y sanear las deudas existentes por prestación de servicios, especialmente en las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS; superar fallas en los procesos de contratación de servicios, que se reflejan en la atomización y desarticulación en la ejecución de los recursos de salud pública entre municipios y departamentos; minimizar los retrasos en los pagos inherentes a la cofinanciación del aseguramiento por parte de los gobiernos territoriales.

En el sector educación un reto puntual sigue siendo lograr una acción estatal concertada, dirigida a minimizar los pasivos ciertos y contingentes por concepto de homologación y primas extralegales.

Finalmente, en el sector de propósito general, el principal reto es apoyar a los municipios para que mejoren su capacidad de gestión financiera, de tal modo que generen economías de escala en el uso de los recursos del sector, en línea con el cumplimiento de sus planes de desarrollo.

^[1] Al cierre de la vigencia 2015 la ejecución presupuestal de los fondos locales de salud fue de 79% en los departamentos y de 88% en los Distritos. En los primeros los recursos pendientes de completar su ejecución presupuestal ascendieron a \$780.555 millones y en los segundos a \$186.049 millones.

7 Sistema General de Regalías (SGR)

7.1 Visión de largo plazo

La Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías-SGR, en su artículo octavo estableció tres principales funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como Órgano del SGR:

1. *Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo señalado en el artículo 361 de la Constitución Política y la presente ley*
2. *Formular el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación*
3. *Elaborar los estados financieros del Sistema General de Regalías*

Adicionalmente, en la referida ley y normas reglamentarias, se establecen funciones y responsabilidades del MHCP relacionadas con la política de inversión del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), la puesta en marcha de sistemas de información presupuestal y financiera, la toma de decisiones de inversión como miembro de varios Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y la definición de políticas y lineamientos para la operación del SGR como miembro de la Comisión Rectora del SGR.

En el marco de estas competencias, la visión de largo plazo del grupo de Regalías del MHCP es la de velar porque los recursos de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, a pesar de su naturaleza volátil y finita, se inviertan de manera estable y eficiente en los proyectos de inversión estratégicos para alcanzar los objetivos de competitividad y desarrollo territorial en el largo plazo.

El MHCP ha consolidado esta visión a través de una administración presupuestal y financiera responsable de los recursos de ahorro e inversión del Sistema, ceñida a lo dispuesto en la Constitución y la ley, para garantizar el flujo equitativo y estable de recursos para las regiones.

Adicionalmente, el MHCP busca materializar esta visión, siendo un Órgano del SGR que contribuye al desarrollo e implementación de herramientas que mejoren los procesos de planeación, priorización y toma de decisiones de inversión de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), para propiciar un círculo virtuoso de generación de ingresos y bienestar en todo el territorio nacional.

7.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

En desarrollo de sus funciones en el SGR y orientados por la visión de la entidad en el Sistema, durante el periodo comprendido entre julio de 2015 y junio de 2016, el MHCP adelantó tareas en cinco principales ejes de acción:

- i) Expedición de normativa relevante para mejorar el funcionamiento del Sistema;
- ii) Elaboración y trámite de medidas presupuestales modificatorias del presupuesto 2015-2016 expedido mediante la Ley 1744 de 2014
- iii) Giro oportuno de los recursos a todos los Fondos y beneficiarios del SGR
- iv) Participación en la toma de decisiones de inversión en los OCAD de los que es miembro
- v) Evaluación y monitoreo de las inversiones del FAE

7.2.1 Regulación del Sistema

Como miembro de la Comisión Rectora, el MHCP ha participado en la elaboración y trámite de la legislación y expedición de normativa necesaria para garantizar el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del SGR.

En materia presupuestal, entre julio de 2015 y junio de 2016 se expedieron dos (2) decretos modificatorios del presupuesto bienal 2015-2016. El Decreto 1450 de 2015 mediante el cual se aplazó el presupuesto como respuesta a la coyuntura de caída de los ingresos por regalías de hidrocarburos, y el Decreto 1490 de 2015, a través del cual se llevó a cabo el traslado de recursos del Fondo de Desarrollo Regional a las asignaciones directas, para garantizar la compensación prevista en la Constitución Política a las entidades territoriales productoras y portuarias. Con estos decretos, se logró garantizar que las decisiones de inversión de los OCAD estén debidamente respaldadas por un ingreso efectivo de recursos.

Por otra parte, en este periodo, la Comisión Rectora emprendió un proceso exhaustivo de revisión de los lineamientos de operación de los OCAD y requisitos de viabilidad, priorización, aprobación y ajuste de proyectos, en respuesta a la necesidad de simplificar y mejorar los procesos del SGR identificada por los distintos actores del Sistema.

Es así como se expedieron siete (7) Acuerdos en los cuales se logró (i) establecer un sistema de puntajes para la evaluación objetiva de los proyectos de inversión sometidos a consideración de los OCAD; (ii) actualizar y unificar en un solo cuerpo normativo, los requisitos para presentar proyectos ante un OCAD, (iii) delimitar los tipos y condiciones de los ajustes permitidos a los proyectos previamente aprobados y (iv) definir lineamientos para el funcionamiento de la Comisión Rectora, los OCAD y sus Secretarías técnicas.

En la tabla 53, se presenta un resumen de los Decretos del Gobierno Nacional y Acuerdos de la Comisión Rectora expedido en el periodo:

**Tabla 53 Marco normativo expedido con la participación del MHCP
Julio de 2015 a junio de 2016**

Norma	Asunto	Descripción
DECRETOS DEL GOBIERNO NACIONAL		
Decreto 1450 del 2 de julio de 2015	Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto del Sistema	Dado que el Ministerio de Minas y Energía evidenció una fuerte caída sobre las proyecciones de ingresos

Norma	Asunto	Descripción
	General de Regalías para el bienio 2015-2016	del SGR que sustentaron el presupuesto 2015-2016, previo concepto de la Comisión Rectora, se adoptó una medida de aplazamiento de un 30% de los recursos asignados al Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Ahorro y Estabilización, y de Ahorro pensional territorial, y los gastos de administración del SGR. Las asignaciones directas se aplazaron de manera diferencial por entidad territorial, con un tope máximo del 30%. Este aplazamiento solo aplicó a los ingresos corrientes del 2015-2016, es decir, no afectó las asignaciones respaldadas por la disponibilidad inicial, el saldo del mayor recaudo de 2012, los ingresos provenientes de los rendimientos financieros y del desahorro del FAE autorizado en la Ley 1744 de 2015.
Decreto 1490 del 13 de julio de 2015	Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2015 - 2016 del SGR trasladando recursos del FDR a los beneficiarios de asignaciones directas	Se expidió con el fin de garantizar para el año 2014, los promedios a que hace referencia el parágrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, que en su inciso segundo señala que, si durante los años 2012 a 2014 el ingreso por asignaciones directas de una entidad es inferior al 50% del promedio anual de lo recibido entre el 2007 y 2010, la entidad podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional. Adicionalmente, el Decreto señala el monto del Fondo de Desarrollo Regional de cada departamento que podrá ser destinado a la financiación de proyectos de inversión regionales, después de descontado el monto trasladado a las asignaciones directas por efecto de la compensación.

Norma	Asunto	Descripción
ACUERDOS DE LA COMISIÓN RECTORA		
Acuerdo 0032 del 28 de Julio de 2015	Se implementa Sistema de Evaluación por Puntajes de inversión financiados con SGR.	En cumplimiento de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1744 de 2014, se diseña una herramienta basada en puntajes que tiene como fin mejorar el proceso de selección, evaluación, viabilidad y priorización de los proyectos en los OCAD. Su estructura se basa en los criterios y características establecidos en los artículos 23 y 27 de la Ley 1530 de 2012.
Acuerdo 033 del 25 de Agosto de 2015	Alcance, requerimientos y condiciones para rendición de cuentas de OCAD	Por medio del cual se dan los lineamientos orientados a establecer los requisitos, términos y condiciones para que los OCAD rindan un informe público de gestión semestral sobre los proyectos aprobados, puntajes obtenidos y su impacto y pertinencia.
Acuerdo 034 del 2 de Octubre de 2015	Por el cual se modifica el Acuerdo 019 de 2013 y se deroga el Acuerdo 025 de 2014	Atendiendo las consideraciones de la Contraloría General de la República, se acuerda destinar los recursos de créditos educativos condonables para servidores públicos, con actividades o funciones relacionados con el SGR.
Acuerdo 035 del 2 de Octubre de 2015	Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías	Dada la modificación a la estructura del DNP, que ejerce la secretaria técnica de la Comisión Rectora, se actualiza el reglamento interno de esta Comisión.
Acuerdo 036 del 25 de enero de 2016	Por el cual se adopta el Reglamento Único de los OCAD	Dados los avances y desarrollos del Sistema General de Regalías, así como las modificaciones que introdujo el Plan Nacional de Desarrollo, en los artículos 166 y 167 de la Ley 1753 de 2015, se presentó la necesidad de actualizar y compilar el funcionamiento y naturaleza de los OCAD en un nuevo acuerdo.
Acuerdo 037 de 01 de Febrero de 2016	Por el cual se dictan normas sobre ajustes y liberación de recursos de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones	Dadas las dinámicas de los proyectos financiados con recursos de regalías, se modifica el Acuerdo 20 de 2014, redefiniendo los tipos de ajustes que se presentan ante el OCAD, fijando límites al porcentaje de recursos del SGR que pueden respaldar un ajuste,

Norma	Asunto	Descripción
		y estableciendo procedimientos para la liberación de recursos de proyectos, según las distintas causales.
Acuerdo 038 del 7 de junio del 2016	Por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales, para la viabilización y previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR	En concordancia con la actualización normativa de los sectores de inversión, así como lo establecido en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, se consolidan los sectores y se compilan los requisitos para presentación de proyectos susceptibles de ser financiados con regalías.

7.2.2 Medidas presupuestales del SGR

Como se señaló en la parte anterior, en el periodo se elaboraron y tramitaron dos Decretos modificatorios del presupuesto 2015-2016, para ajustarlo con el recaudo previsto para el bienio. A continuación, se detalla el alcance e impacto de estos decretos sobre el presupuesto disponible.

- *Medida de aplazamiento del presupuesto bienal 2015-2016*

El 26 de diciembre quedó sancionada la Ley 1744 de 2014, por la cual se expide el presupuesto para el bienio 2015-2016 del SGR. El presupuesto de ingresos ascendió a \$18,2 billones, compuesto por \$17,4 billones provenientes de la proyección de ingresos por regalías de minería e hidrocarburos, \$400.000 millones provenientes de rendimientos financieros generados en la Cuenta Única del SGR y \$353.823 millones correspondientes a un desahorro extraordinario del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

Dada la fuerte caída de los precios internacionales del crudo desde finales del año 2014, los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, llevaron a cabo un monitoreo mensual al comportamiento del recaudo efectivo y a los pronósticos de los ingresos de regalías para los próximos años.

Fue así como en concordancia con el artículo 91 de la Ley 1530 de 2012, en mayo de 2015, se alertó sobre la disminución del recaudo de recursos del Sistema General de Regalías frente a las proyecciones que sustentaron el presupuesto 2015-2016 expedido. Por tanto, previo concepto de la Comisión Rectora, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1450 de 2015, por medio del cual se efectúa un aplazamiento al presupuesto bienal por un total de \$4.975 mil millones, incorporando las siguientes consideraciones emitidas por la Comisión Rectora:

- ✓ Para el caso de las asignaciones directas, el aplazamiento se realiza de manera diferenciada por entidad territorial y por un máximo del 30% del presupuesto

inicial. Lo anterior teniendo en cuenta que el recaudo efectivo de las asignaciones directas de cada entidad se comporta de manera muy distinta, según el recurso natural no renovable que se explote en el territorio, la situación particular de las minas o campos y otras características específicas.

- ✓ El aplazamiento solo aplica sobre los ingresos corrientes del bienio 2015 - 2016, toda vez que algunas asignaciones se encuentran respaldadas con recursos en caja en la cuenta única del SGR. Es el caso de las asignaciones presupuestales que se financian con rendimientos financieros del SGR, el desahorro del FAE autorizado mediante la Ley 1744 de 2014, el saldo del mayor recaudo 2012 y la disponibilidad inicial del bienio 2015-2016 incorporada a partir de los saldos no ejecutados del bienio anterior.

Con esta medida, se logró que las decisiones de inversión del SGR en el bienio se realizaran en el marco de la responsabilidad fiscal y la realidad del recaudo efectivo esperado para el bienio.

- *Compensación a entidades territoriales productoras y portuarias para alcanzar el promedio histórico*

El párrafo segundo transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, en su inciso segundo estipuló que si entre el 2012 y el 2014, las asignaciones directas de un municipio o departamento beneficiario fuesen inferiores al 50% del promedio histórico 2007-2010; o entre el 2015 y el 2020 inferiores al 40% del mismo promedio histórico, podría utilizar los recursos asignados al departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) para compensar la diferencia o hasta agotar estos recursos.

Es así como al cierre de cada anualidad, se estima cuáles son las entidades territoriales que cumplen con la condición anterior y se lleva a cabo, mediante decreto, un traslado desde el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) a los beneficiarios de asignaciones directas.

En desarrollo de lo anterior, en este periodo se expidió el Decreto 1490 de 2015, por medio del cual se hizo efectiva la compensación del año 2014, incrementando las asignaciones directas de las entidades productoras y portuarias en un total de \$615.482 millones.

7.2.3 Giro oportuno de los recursos

Del 1 de enero de 2015 al 30 de junio de 2016, el MHCP giró un total de \$10,4 billones de pesos de los \$16,9 billones disponibles en caja, producto del recaudo efectivo durante el bienio 2015-2016 y los saldos sin ejecutar de vigencias anteriores (61%). El valor girado representa un 52% de ejecución del presupuesto bienal vigente a nivel agregado; más se observan grandes diferencias entre los distintos Fondos y asignaciones. Para los Fondos de ahorro, las asignaciones directas y el 40% del Fondo de Compensación Regional destinado a los municipios para proyectos locales, el valor girado representa un poco más del 70% de la asignación presupuestal; mientras que los giros a los demás Fondos de inversión presentan niveles inferiores al 50% de su presupuesto.

Tabla 54 Giro de recursos SGR 01 de enero de 2015 al 30 junio de 2015
(Millones COP)

Descripción	Presupuesto vigente (1)	Ingresos en caja (2)	Valor girado (3)	% Ejecución (3/1)	% Financiación de presupuesto (2/1)	% Girado (3/2)
Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	509.484	452.620	166.978	33%	89%	37%
Funcionamiento del sistema	490.245	432.529	214.346	44%	88%	50%
Monitoreo, seguimiento, control y evaluación	169.107	140.310	97.531	58%	83%	70%
Total Administración	1.168.836	1.025.459	478.856	41%	88%	47%
Fondo de ciencia, tecnología e innovación -FCTI	2.489.854	2.221.292	426.200	17%	89%	19%
Fondo de desarrollo regional -FDR inversión	2.275.135	1.911.588	881.730	39%	84%	46%
Fondo de desarrollo regional -FDR Compensaciones ⁵⁶	1.311.254	1.002.696	-	N.A	76%	N.A.
Fondo de compensación regional FCR60%	3.163.821	2.700.378	1.399.903	44%	85%	52%
Fondo de compensación regional FCR40%	1.349.233	1.040.271	993.535	74%	77%	96%
CAR Río Grande de la Magdalena	91.931	77.715	33.838	37%	85%	44%
Total fondos de inversión	10.681.228	8.953.940	3.735.206	35%	84%	42%
Fondo de ahorro y estabilización -FAE	3.130.976	2.429.031	2.361.917	75%	78%	97%
Ahorro pensional territorial -FONPET	1.369.974	1.101.412	1.073.445	78%	80%	97%
total fondos de ahorro	4.500.950	3.530.443	3.435.362	76%	78%	97%
Asignaciones directas	2.825.360	2.489.585	1.969.140	70%	88%	79%
Compensaciones directas contra el FDR	911.809	911.809	775.400	85%	100%	85%
Total asignaciones directas	3.737.169	3.401.394	2.744.540	73%	91%	81%
Total general	20.088.184	16.911.236	10.393.964	52%	84%	61%

(1) El presupuesto vigente corresponde al presupuesto del bienio 2015-2016 (Ley 1744 de 2014) con aplazamiento (Decreto 1450 de 2015), disponibilidad inicial y saldo mayor recaudo 2012 (Decreto 722 de 2015), Compensación de asignaciones directas año 2014 (Decreto 1490 de 2015) y anticipo compensación (Decreto 724 de 2015).

(2) Corresponde al recaudo de enero 2015 a junio 2016, disponibilidad inicial y saldo mayor recaudo 2012 (Decreto 722 de 2015), recaudo Compensación de asignaciones directas año 2014 (Decreto 1490 de 2015) y recaudo distribuido del anticipo compensación (Decreto 724 de 2015).

⁵⁶ Corresponde a la porción del Fondo de Desarrollo Regional prevista para realizar la compensación a las asignaciones directas estipulada en el inciso segundo del párrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

Las diferencias presentadas se explican por las disposiciones que sobre los términos y requisitos de giro tiene cada tipo de Fondo o asignación. Según lo dispuesto en el artículo 2.2.4.1.2.2.3. del Decreto 1082 de 2015⁵⁷, dentro de los diez días del mes siguiente a su recaudo y previa instrucción de abono en cuenta enviada por el Departamento Nacional de Planeación, el MHCP realiza los giros a los beneficiarios de asignaciones directas y el 40% del FCR, a los administradores del FAE y del FONPET. Lo anterior sin que medie solicitud alguna por parte de los beneficiarios de estos recursos o el cumplimiento de algún requisito específico por parte de la entidad territorial o entidad administradora de los mismos.

En contraste, para el giro a los ejecutores y a las entidades encargadas de contratar la interventoría de proyectos con cargo a los recursos del FCTI, FDR, del 60% del FCR destinado a proyectos de impacto regional y los asignados a Cormagdalena, se requiere que el ejecutor realice una solicitud al MHCP, certificando que ha suscrito contratos con cargo a los recursos del proyecto y cumpliendo los demás requisitos definidos en la ley y en los acuerdos de la Comisión Rectora para el efecto⁵⁸. Cumplido los requisitos, el MHCP realiza el giro sujeto a la disponibilidad de los recursos recaudados y distribuidos a la caja del Fondo y beneficiario correspondiente.

Es así como el bajo porcentaje de giros realizados frente al presupuesto del Fondo de Desarrollo Regional (39%), del 60% del Fondo de Compensación Regional (44%), de los recursos asignados a Cormagdalena (37%) y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (17%), evidencia el lento avance en la ejecución de los proyectos de inversión aprobados con cargo a estos recursos.

Si bien la ejecución es responsabilidad de los ejecutores de los proyectos designados por los OCAD, la identificación de acciones que permitan mejorar estos niveles de ejecución se ha convertido en unos de los desafíos centrales del Sistema para lograr el impacto esperado de los recursos.

7.2.4 Participación en la toma de decisiones de inversión territorial

Con los recursos del SGR, se avanza en la financiación de proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales para viabilización, priorización y aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Estos órganos son la instancia en la que los tres niveles de Gobierno acuerdan la financiación de proyectos de inversión centrales para avanzar en las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales de desarrollo.

En este sentido, 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.

⁵⁷ El Decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional” incluye en su Título 4, la compilación de las normas reglamentarias que rigen el SGR

⁵⁸ Artículo 14 de la Ley 1744 de 2015. Artículo 11 del acuerdo 17 de la Comisión Rectora del SGR, derogado con el acuerdo 038 de 2016.

- *Participación en Órganos Colegiados de Administración y Decisión*

El MHCP es miembro de los 6 OCAD Regionales y de 20 de los 32 OCAD departamentales conformados en el país. Actúa como Ministerio líder del Gobierno Nacional en tres de los seis OCAD regionales: Centro-Sur, Centro-Oriente y Llano y en cuatro departamentales: Boyacá, Córdoba, Santander y Meta.

Como miembro de estos OCAD, ha promovido mesas de trabajo entre quienes presentan los proyectos y los ministerios y entidades nacionales con experticia en el sector de inversión correspondiente, con el fin de adelantar un proceso de evaluación de los proyectos, que permita no sólo informar el voto de los miembros de OCAD, sino que en el proceso se logren mejoras en la formulación y estructuración de los mismos. Lo anterior con el objetivo que cuando sean sometidos a consideración del OCAD, cumplan los requisitos necesarios para ser viabilizados, priorizados y aprobados.

En el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016, el MHCP ha participado en la aprobación de 333 proyectos de inversión por un monto de \$1billón de pesos, provenientes del SGR (ver tabla 55).

Tabla 55 Proyectos aprobados con la participación de MHCP por región.

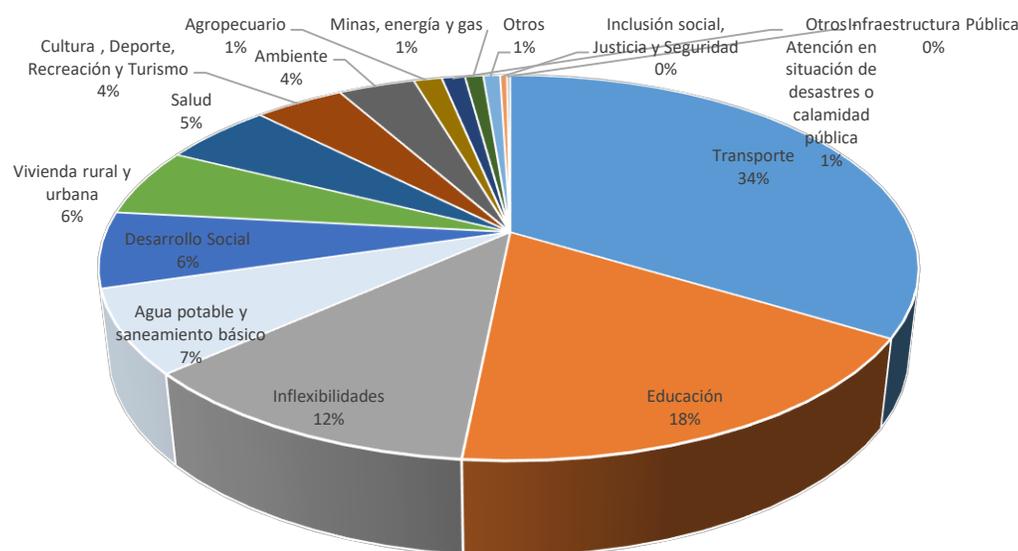
(Valor aprobado en millones de pesos)

Región*	Valor aprobado SGR	Proyectos aprobados
Caribe	263.649	37
Centro oriente	255.283	119
Centro sur	220.995	80
Eje cafetero	100.290	25
Llano	204.425	47
Pacífico	51.255	25
Total general	1.095.897	333

* Corresponde a los proyectos aprobados entre Julio 2015 y junio 2016 -incluye OCAD Regional y los departamentales de la Región.

El principal sector de inversión de los proyectos aprobados es el de infraestructura de transporte, al cual corresponde un 34% de los recursos aprobados en el periodo, seguido por la inversión en educación con un 18% de los recursos (ver Gráfica 55). Es importante señalar que con cargo a estos recursos también se incluye la financiación del pago de deudas contraídas con cargo a recursos de regalías con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, es decir, anteriores a la entrada en operación del SGR. Este concepto representa un 12% de los recursos aprobados en el periodo.

Gráfica 55 Distribución por sector de los Recursos de SGR aprobados con la participación del MHCP



Fuente: Grupo SGR-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es preciso señalar que las dinámicas de realización de sesiones de OCAD se han visto afectadas en el primer semestre del 2016, dada la coyuntura de cambio de los gobiernos locales. Los nuevos mandatarios han concentrado su actividad en la construcción de sus planes de desarrollo, sobre los cuales se pretende articular la inversión de los recursos de regalías.

Es así como siendo el primer semestre del 2016 un momento determinante para la planeación y definición de prioridades de inversión territorial y a la vez, año de programación del presupuesto del SGR para el siguiente bienio, el equipo de trabajo del MHCP ha concentrado esfuerzos en apoyar a estos mandatarios en la realización de ejercicios de planeación regional y en la construcción del anexo indicativo de proyectos que debe respaldar el presupuesto 2017-2018 del SGR.

- *Herramientas que apoyan la toma de decisiones del OCAD*

Partiendo de la naturaleza volátil de los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) y teniendo en cuenta que el presupuesto del SGR es de caja, cobra suma importancia una adecuada planeación y control de las aprobaciones realizadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), alineando el comportamiento del ingreso efectivo del SGR, con el flujo mensual de recursos que requieren los proyectos para su oportuna ejecución.

La normatividad del SGR prevé que los OCAD, a través de sus Secretarías Técnicas, deben controlar la aprobación de proyectos teniendo en cuenta el Plan Bienal de Caja, la estimación de disponibilidad de recursos y un cronograma de flujos, en el cual establecerá la programación de giros para cada uno de los proyectos que apruebe⁵⁹. Con base en dicho cronograma y sujeto a la disponibilidad de recursos y al cumplimiento de los requisitos de giro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza los giros a ejecutores de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, del 60% del Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional⁶⁰.

De esta manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha dispuesto la herramienta “Cronograma de Flujos” para el uso de las Secretarías Técnicas del OCAD Regionales, del OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el de Cormagdalena, como parte de la estrategia de simplificación y optimización del proceso de giros a los ejecutores de estos proyectos.

El aplicativo para el Cronograma de Flujos hace parte del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) y tiene como propósitos:

- ✓ Suministrarle a las secretarías técnicas de los OCAD, la herramienta que les permita realizar el registro y priorización de los giros a los proyectos aprobados, según la caja efectivamente recaudada y las necesidades efectivas de flujo de recursos de los proyectos.
- ✓ Construir indicadores útiles para el control de aprobaciones del OCAD, que permitan monitorear el nivel de financiación del presupuesto y del valor aprobado para cada fuente, a partir de información actualizada de presupuesto, recaudo y giros.

Para este desarrollo, se llevó a cabo una prueba piloto con la Secretaría Técnica del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, la cual sirvió como base para replicar con las demás Secretarías Técnicas de los OCAD regionales y Cormagdalena que deben implementar el Cronograma de flujo. Adicionalmente se adelanta la expedición de un decreto que simplifique y haga más eficiente el procedimiento del giro de los recursos aquí referidos.

7.2.5 Evaluación y monitoreo del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

El SGR es especialmente vulnerable al carácter cíclico de la economía, pues sus ingresos dependen de las condiciones del mercado de recursos naturales no renovables. Los precios de estos productos y la tasa representativa del mercado, están determinadas por factores externos de alta volatilidad. Adicionalmente, por la naturaleza finita de los recursos naturales no renovables, los recursos del SGR son ingresos de carácter temporal.

Por lo anterior, la reforma constitucional que creó el SGR previó la destinación de un porcentaje de los ingresos a conceptos de ahorro público que permitieran aprovechar los

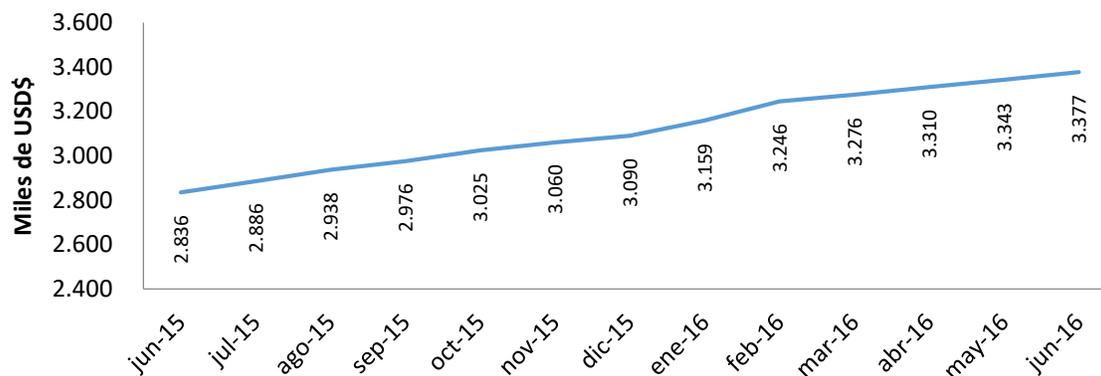
⁵⁹ Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.4.1.1.5.3. “Aprobación de proyectos” y 2.2.4.1.2.1.9. “Cronograma de Flujos.”

⁶⁰ Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.4.1.2.2.3. “Asignaciones y giro primer nivel”

ingresos finitos de las regalías en el mediano y largo plazo, así como estabilizar los niveles de inversión con cargo a estos ingresos fluctuantes.

Así, hasta un 30% de los ingresos del SGR se destinan al Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE, creado por la Constitución como el instrumento de ahorro central para acumular recursos en épocas de crecimiento de los ingresos del SGR y desacumular para mitigar los efectos de los choques negativos (como caída de precios y de producción) a los ingresos de regalías. Esto contribuye a su vez a estabilizar el gasto de inversión y el entorno económico, frente a las fluctuaciones de la economía y de los ingresos minero-energéticos. Los altos ingresos del SGR así como el comportamiento al alza de la tasa representativa del mercado durante los primeros años de operación del SGR, han permitido una evolución positiva del saldo ahorrado. El FAE inició su funcionamiento el 29 de agosto de 2012 con una distribución inicial de USD 373 millones y al 30 de junio 2016 el saldo de aportes alcanzó USD 3.377 millones, sumados al ingreso por concepto de los rendimientos netos obtenidos.

Gráfica 56 Saldo acumulado en el FAE



Fuente: Banco de la República.

El patrimonio del FAE está constituido por los aportes distribuidos por cada uno de los 32 departamentos y el Distrito Capital, cuyos saldos por partícipe en dólares estadounidenses, al cierre del mes de junio de 2016, se presentan a continuación:

Tabla 56 Saldos por partícipe a junio de 2016

Departamento Partícipe	Saldo en Dólares EEUU	%
Amazonas	22.164.391	0,7%
Antioquia	191.050.101	5,7%
Arauca	90.437.416	2,7%
Archip. San Andres	21.623.192	0,6%
Atlántico	76.068.635	2,3%
Bogotá D.C.	55.876.193	1,7%
Bolívar	154.342.110	4,6%

Departamento Partícipe	Saldo en Dólares EEUU	%
Boyacá	121.139.642	3,6%
Caldas	45.330.850	1,3%
Caquetá	57.262.747	1,7%
Casanare	205.303.963	6,1%
Cauca	117.069.923	3,5%
Cesar	176.926.242	5,2%
Choco	89.943.686	2,7%
Córdoba	187.831.258	5,6%
Cundinamarca	98.372.663	2,9%
Guainía	18.849.738	0,6%
Guaviare	26.863.885	0,8%
Huila	122.870.873	3,6%
La Guajira	178.203.396	5,3%
Magdalena	113.721.663	3,4%
Meta	367.196.892	10,9%
Nariño	135.893.361	4,0%
Norte Santander	91.243.834	2,7%
Putumayo	65.584.739	1,9%
Quindío	21.779.189	0,6%
Risaralda	38.262.441	1,1%
Santander	125.590.880	3,7%
Sucre	122.444.761	3,6%
Tolima	95.482.933	2,8%
Valle Cauca	96.323.181	2,9%
Vaupés	18.853.605	0,6%
Vichada	27.092.984	0,8%
Total	3.377.001.367	100%

Fuente: Informe Banco de la República

La Ley 1530 de 2012 en sus artículos 45 y 50, definen que con los recursos del FAE se constituirá un patrimonio autónomo denominado “Fideicomiso FAE”, administrado por el Banco de la República en dólares americanos. Este Fideicomiso tiene como objetivo maximizar la rentabilidad de los recursos, pero con un manejo de los activos de un inversor prudente.

Los recursos son ahorrados y administrados de acuerdo con la política y los lineamientos de inversión dictados por el Comité de Inversiones FAE, compuesto por el Ministro de Hacienda y Crédito Público -MHCP, quien lo preside, el Ministro de Minas y Energía y el Director del Departamento de Planeación Nacional y cuenta con la asistencia de dos gobernadores (uno de los cuales corresponderá a uno de los departamentos productores) y dos alcaldes (uno de los cuales corresponderá a uno de los departamentos productores),

entre otros invitados permanentes. Su función principal es la de determinar las políticas y criterios de inversión, así como supervisar la Política de Inversiones.

Obedeciendo a buenas prácticas adoptadas por fondos soberanos de diferentes países e implementando políticas de transparencia y divulgación de la información, el Grupo Técnico de Apoyo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, elabora reportes mensuales y trimestrales del FAE, en donde se detalla la composición del portafolio de inversiones, así como sus principales indicadores de desempeño. Éstos son publicados con la periodicidad respectiva, en la página de internet del SGR del MHCP.

El esquema de Gobierno corporativo ha permitido que el FAE mantenga una política prudente de inversión, logrando el objetivo fijado e incluso generando una rentabilidad moderada. No obstante, para desarrollar de manera más certera el objetivo de maximizar la rentabilidad de los recursos fideicomitidos, se requiere la definición de una política de inversión del FAE que permita fijar objetivos de riesgo y retorno más precisos.

Para ello, desde mayo de 2016 se cuenta con una asesoría en políticas de inversión por parte de expertos en fondos soberanos a nivel internacional, cuyos resultados se entregarán al finalizar el año 2016 y le permitirán al Comité de Inversiones definir una política de inversiones del Fideicomiso FAE, con objetivos riesgo retorno del Fideicomiso, para su implementación en el bienio 2017-2018.

7.3 Riesgos y desafíos enfrentados

El SGR se consolida como una de las principales herramientas de financiación del desarrollo local y regional. Estos recursos deben contribuir de manera articulada a cumplir las metas de los planes de desarrollo territoriales y del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En una coyuntura en la cual los ingresos fiscales tanto del Gobierno central como de las entidades territoriales son menores que los años anteriores, el principal reto del SGR es el de lograr una mejor articulación de las fuentes de recursos disponibles para incrementar el impacto de las inversiones en las regiones.

Para ello, es necesario que en el marco de la Comisión Rectora del SGR, se avance en el diseño de herramientas e incorporación de prácticas de planeación regional, de análisis de usos y fuentes para el desarrollo regional y de priorización de proyectos bajo criterios objetivos a nivel de los OCAD.

Por otra parte, la coyuntura de alta variabilidad del precio internacional del crudo y la tasa representativa del mercado presentada a lo largo del actual bienio 2015-2016, hizo evidente los riesgos para una inversión estable, asociados a la naturaleza de los ingresos del Sistema General de Regalías. Se plantea así la necesidad de contar con mejores herramientas de control presupuestal y de planeación del flujo de recursos hacia los proyectos de inversión aprobados y en ejecución. Para ello, un reto en este frente es el de promover el uso de herramientas como el Cronograma de flujos y el tablero de control presupuestal para la toma de decisiones fiscalmente responsables en todos los OCAD del país.

8 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

8.1 Visión de largo plazo

La DIAN acorde con el mandato legal y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo (PND - Todos por un Nuevo País) y las directrices del MHCP, así como con las demás normas relacionadas y políticas públicas, de forma participativa ha estructurado su hoja de ruta para el periodo de Gobierno, que se materializa en el Plan Estratégico 2014 – 2018, Equipo DIAN comprometido por un nuevo país.

El Plan Estratégico da continuidad a los esfuerzos de modernización y transformación emprendidos por la Entidad en la presente década y es coherente con la visión 2020 que fue adoptada por la institución en el año 2010, en la cual se proyecta como objetivos de largo plazo la generación de un alto nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, apoyar la sostenibilidad financiera del país y fomentar la competitividad de la economía nacional.

Con el fin de propiciar un círculo virtuoso que le permita desarrollar su misión, la DIAN diseñó para el período 2014 – 2018, una estrategia basada en cuatro objetivos estratégicos.

1. Contribuir a las finanzas públicas del Estado.
2. Aportar al mejoramiento de la competitividad del país.
3. Fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.
4. Desarrollar las mejores prácticas de la gestión de buen gobierno para incrementar los niveles de confianza y credibilidad.

A través del cumplimiento de estos objetivos la DIAN contribuye al incremento de la competitividad del país, asociado con el comercio de bienes y servicios, al igual que con avances sociales y económicos⁶¹, así como en la búsqueda de una mayor equidad. Por un lado, como administrador de los impuestos del orden nacional, debe promover el estricto respeto al orden constitucional, donde todo ciudadano debe contribuirle a la nación, preservando los principios de justicia y equidad; y de otra parte, cumpliendo a cabalidad con la misión de servidores públicos mediante la prestación de un servicio eficiente, acorde con la realidad del entorno y las necesidades de los usuarios y del país. Este propósito está alineado con la estrategia del actual Gobierno, en la cual el Presidente Juan Manuel Santos insta a que sea “visible y efectiva la presencia del servicio público de la DIAN en todo el territorio nacional”.

La DIAN recauda los ingresos fiscales que son indispensables para el desarrollo del país, mediante el servicio y el control, da soporte y controla las operaciones de comercio internacional y fomenta el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes logrando que perciban a la entidad como una facilitadora. Esto lleva a que el contribuyente se convierta en un aliado de la administración de impuestos y aduanas y

⁶¹ DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Página 94

en la obtención de los recursos necesarios para financiar al Estado, ratificando el alto impacto y la trascendencia de la DIAN en el desarrollo del país.

A los objetivos estratégicos, se suman importantes proyectos con alcances específicos, pero con un alto potencial de impacto transversal, tales como la factura electrónica, la implementación de la inspección no intrusiva en aduanas, la reglamentación de las normas internacionales de información financiera para efectos tributarios, convenios internacionales para evitar la doble imposición, de intercambio de información tributaria y de información aduanera, entre otros.

Desde el 2012, la planeación se lleva a cabo partiendo de un ejercicio conjunto de los directores de gestión, los jefes de oficina y los directores seccionales que son convocados para identificar acciones sobre los procesos misionales de la entidad, teniendo siempre presentes los desafíos derivados de la decisión del Gobierno nacional de vincular el país activamente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

8.1.1 La Estrategia de Modernización de la Aduana Colombiana

La tendencia del comercio internacional ha obligado a las aduanas del mundo a establecer nuevos paradigmas de acción y a replantear sus retos frente a la responsabilidad que tienen en la seguridad del comercio mundial y en el desarrollo económico y social de los países y regiones. Estos nuevos retos están principalmente asociados a la creciente suscripción de acuerdos comerciales, la conformación de zonas económicas, los riesgos del comercio delictivo, la gestión coordinada de fronteras, y la competitividad entre los países para atraer inversión.

Colombia no ha sido ajena a esta evolución, razón por la cual ha venido estableciendo iniciativas que permitan replantear el enfoque de la gestión aduanera del país, a través de la actualización y modernización de los procedimientos aduaneros, la infraestructura de las fronteras aéreas, marítimas y terrestres, la plataforma tecnológica y las herramientas de control y seguridad, con el fin de que se adapten a los nuevos riesgos y requerimientos de la administración aduanera y de los usuarios del comercio exterior.

De acuerdo con lo anterior y en armonía con los estudios y diagnósticos externos que se han realizado al respecto, la Entidad viene desarrollando durante el período junio de 2015 a junio de 2016, las siguientes estrategias:

- Modernización de la regulación aduanera

En el año 2015 no se alcanzó la meta de expedir el Decreto de Regulación Aduanera, objetivo que se logró con el Decreto 390 del 7 de marzo de 2016, mediante el cual se armonizaron los procedimientos aduaneros con los tratados y convenios internacionales, así como con las mejores prácticas de gestión de otras administraciones aduaneras.

Sin duda, esta norma se constituye en una herramienta fundamental para mejorar el comercio exterior de Colombia, entregando a los empresarios herramientas que ayudarán a mejorar la competitividad. Se trató de un ejercicio hecho conjuntamente con el sector

privado que permite movilizar más rápidamente sus mercancías de exportación e importación, reduciendo, por ende, los costos de comercialización y mejorando la fiscalización y vigilancia para combatir con más fuerza el contrabando. Tal es el caso de la posibilidad de tránsito aduanero por transporte combinado, utilizando varios modos como el fluvial, férreo, terrestre, aéreo y marítimo. Elementos como éstos son clave para el desarrollo de la logística de transporte en proyectos como el corredor férreo Buenaventura-La Tebaida y la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena.

También se contempla la posibilidad de declaración anticipada, sin esperar a que esté la mercancía en el sitio, lo cual simplifica y agiliza el trámite para autorizar dichas operaciones. El uso de dispositivos electrónicos de seguridad evitará que los medios de transporte o unidad de carga se abra en carretera y permitirá a la DIAN mejorar la trazabilidad y el control de la mercancía durante el transporte.

Igualmente, se fortalecen los centros de distribución logística internacional en los puertos del país, lo que permitirá ampliar las operaciones que se pueden realizar con ellos. Adicionalmente, se descongestionarán los puertos a través de la figura de zonas de control comunes a varios puertos, donde estarán las autoridades aduaneras.

- Implementación de equipos de inspección no intrusiva para el control y facilitación del comercio exterior

Con la expedición del Decreto 2155 de 2014, en el cual se establecieron las especificaciones técnicas de los equipos de inspección no intrusiva que requiere la gestión aduanera en el país, se dio inicio a la implementación de esta estrategia que busca dar herramientas de control a las administraciones aduaneras y mejorar los tiempos de las operaciones de comercio exterior.

La implementación de la inspección no intrusiva en aeropuertos se aplazó para el año 2017, en razón a la disponibilidad de recursos, y a que durante 2016, el esfuerzo se ha concentrado en la implementación de la inspección no intrusiva en puertos.

- Implementación del Centro de Monitoreo y Control

Como elemento integrador de la gestión aduanera, la implementación y puesta en funcionamiento del Centro de Monitoreo y Control es la estrategia que la aduana ha planteado para que exista un lugar en el que se puedan concentrar todos los esfuerzos de la administración en temas de información, imágenes, talento humano y sistemas, para que de esta forma se puedan tomar las decisiones de manera coordinada y en los tiempos que demanda la facilitación y seguridad del comercio exterior.

- Implementación del Sistema Integrado de Administración del Riesgo

El Decreto 390 estableció como elemento principal para la toma de decisiones en el control y facilitación de las operaciones de comercio exterior y en la habilitación y autorización de los operadores de comercio exterior, el sistema de administración de riesgos.

- Construcción del Laboratorio Nacional de Aduanas

El proyecto del Laboratorio Nacional de Aduanas, es la iniciativa que va permitir dotar a Colombia de un instrumento que con el uso de la química, física y ciencias aplicadas y contando con instalaciones que cumplan con la normatividad vigente, con técnicas e instrumental analítico de última tecnología y con personal altamente calificado, brinde elementos para la protección de la población colombiana a través del control y verificación de las mercancías y contribuya a facilitar el comercio exterior con transparencia y equidad.

- Adopción de sistemas de seguimiento satelital de contenedores – precintos electrónicos

El Decreto 390 estableció para el control de algunas operaciones de comercio exterior, el uso de dispositivos electrónicos de seguridad para el seguimiento satelital de contenedores, con el fin de utilizar estas tecnologías en pro de la facilitación y seguridad del comercio.

En conclusión, todos los esfuerzos anteriores son la base fundamental que permitirá facilitar y disminuir los costos de formalización aduanera con instrumentos normativos como el pago electrónico, el *desaduanamiento* abreviado, el uso de equipos de inspección no intrusiva y ajustes en el procedimiento de *desaduanamiento*, de tal manera que el despacho aduanero en importaciones se realice en promedio dentro de las 48 horas siguientes a la llegada de la mercancía.

Así mismo, a través de este Decreto se amplían las opciones para las garantías que amparan las obligaciones aduaneras, reduciendo los costos de su constitución y se consideran rebajas en los montos asegurados al momento de la renovación de las mismas para los operadores de comercio.

- Operador Económico Autorizado

El Operador Económico Autorizado –OEA- en Colombia es una iniciativa gubernamental que involucra transversalmente a las entidades que, de manera directa intervienen en el ingreso y salida de mercancías, así como las que de manera indirecta promueven el desarrollo del comercio exterior.

El OEA se encuentra definido como la persona natural o jurídica establecida en Colombia, que siendo parte de la cadena de suministro internacional, realiza actividades reguladas por la legislación aduanera, o vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección General Marítima o la Aeronáutica Civil, que mediante el cumplimiento de las condiciones y los requisitos mínimos, garantiza operaciones de comercio exterior seguras y confiables, y por lo tanto, es autorizada como tal por la DIAN, con la posibilidad de acceder a acuerdos de reconocimiento mutuo ARM.

Se ha efectuado una revisión y actualización de la normatividad del OEA con el fin de lograr su sintonía con las mejores prácticas internacionales. En la nueva norma se permite la categorización voluntaria en materia sanitaria.

Sin duda, todas estas nuevas herramientas permitirán aumentar la competitividad del comercio exterior de nuestro país.

8.1.2 La Estrategia de Modernización de la Tributación Colombiana

8.1.2.1 Segmentación de Contribuyentes

Con el fin de incrementar la eficacia de la Entidad en el servicio y facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y mejorar la efectividad del control es indispensable tener un conocimiento profundo de los usuarios y contribuyentes. De acuerdo con los expertos es imprescindible realizar una clasificación de estos usuarios y contribuyentes por segmentos, atendiendo, de una parte, el volumen de operaciones y activos, y de otra, el comportamiento observado respecto del cumplimiento de sus obligaciones, así como en la detección de operaciones con inconsistencias.

Por lo anterior, en el Plan Estratégico 2014 - 2018, se incorporaron iniciativas tendientes a “Establecer los segmentos de contribuyentes y su respectiva caracterización a nivel institucional”, así como a “Desarrollar la segmentación y caracterización de contribuyentes y usuarios aduaneros, para obtener mayor eficiencia en el servicio al cliente externo”.

8.1.2.2 Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica confiere 'certeza' respecto de la actuación emprendida por el Estado en cualquiera de sus manifestaciones, la que se acompaña con otros principios, valores y derechos en el ordenamiento constitucional y legal.

En armonía con la propuesta del Gobierno Nacional, ha sido política de esta administración dar seguridad jurídica a todos los contribuyentes, usuarios e interesados en las actuaciones administrativas correspondientes, lo que significa que se garantiza el respeto a los principios constitucionales y legales, en especial, el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, reconociendo con ello que las decisiones sean tomadas con total apego a la constitución y la ley, y en las actuaciones se deberá precisar con certeza los hechos, las pruebas, su valoración, su argumentación y su ponderación, reconociendo el derecho a quien corresponda y decidiendo los asuntos de fondo, con el fin de evitar costos innecesarios a las partes.

Para cumplir con esta estrategia la Entidad viene realizando la expedición de conceptos unificados y buscando la unificación de la normativa.

8.1.2.3 Reforma Tributaria Estructural

La desaceleración económica sufrida durante el año 2015, el impacto de la caída de los precios del petróleo calculado en alrededor de \$20 Billones, el acercamiento a la firma de un tratado de paz con la guerrilla de las FARC y por ende, los necesarios recursos para el posconflicto, han hecho, que desde el año 2015 y durante el año 2016, la sociedad colombiana deba repensar su “Contrato Social” en materia de contribución a los gastos del Estado, en especial de sus recursos sanos; es decir, de los provenientes de su sistema impositivo.

Lo anterior, ha dado lugar a que diferentes actores de la sociedad colombiana hayan observado la necesidad de una reforma estructural del sistema tributario de nuestro país. La Comisión de Expertos del Sistema Tributario en su informe final presentado en el mes de diciembre, hizo notar que, desde el año 1982, no existe una reforma de este tipo en Colombia, observando que la presión tributaria es baja comparada con otros países, así mismo, que la legislación actual es dispersa y compleja, con importantes erosiones de su base, con un sistema tarifario disperso. Esto ha ocasionado un excesivo costo de cumplimiento para la sociedad, lo cual aunado a una baja capacidad administrativa ha incentivado la evasión.

De otra parte, los diagnósticos realizados a la tributación colombiana dan cuenta de la dispersión, repetición, cantidad de exclusiones que contiene la normatividad colombiana, hecho que facilita la evasión y la elusión, así como dificulta el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, siendo imperativo rescatar los principios de un sistema tributario y dar simplicidad, transparencia y progresividad, así como reglas claras de procedimiento.

Por tanto, la DIAN ha asumido el desafío de coadyuvar en la preparación del proyecto de Ley de Reforma Estructural y realizar los cálculos necesarios para evaluar el impacto fiscal de cada uno de los artículos que sean sometidos a discusión en el Congreso de la República, con el fin de que nuestro sistema tributario sea uno de los más modernos, progresivos y aceptados por la sociedad.

8.1.2.4 Factura Electrónica

Como un mecanismo de lucha contra el fraude, la DIAN viene impulsando la factura electrónica. La cual es un documento que soporta transacciones de venta de bienes y/o servicios que para efectos fiscales debe ser expedida y conservada en medios y formatos electrónicos. Esta cumple con los requisitos legales y reglamentariamente exigibles a las facturas impresas.

8.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

8.2.1 Comportamiento del recaudo de junio de 2015 a mayo de 2016

En el período comprendido entre junio de 2015 y mayo de 2016, los ingresos tributarios brutos administrados por la DIAN crecieron en más de \$8 billones; los recaudos ascendieron a \$125,3 mm, de los cuales los impuestos internos representan el 83,6%. En la tabla 57 puede apreciarse el recaudo bruto por tipo de ingreso y su relación con la meta de recaudo que se cumplió en un 98,6%. Esto significa que en el período mencionado se presentó un menor recaudo frente a lo esperado, por \$1.733 mm (ver Gráfica 57 y Tabla 57).

De acuerdo con el indicador de la contribución a la variación, el crecimiento del 6,8% en el recaudo de los 12 meses frente al mismo período anterior, se explica mayoritariamente por el comportamiento del impuesto a la renta con 2,8 puntos porcentuales, de los cuales 2,7 corresponden a la retención en la fuente a título de renta que presentó recaudos superiores frente al mismo periodo del año anterior cercanos a \$1.0 billón.

El impuesto de renta creció 8,3% (\$3.2 billones) frente al mismo periodo del año anterior. La meta del período se cumplió en el 101.5%.

En el caso del IVA interno el crecimiento entre los dos períodos fue del 3,6%; entre las explicaciones la más reciente encuesta de opinión industrial conjunta de la ANDI, justifica este crecimiento por un aumento de la producción en 4,5% y de las ventas en 4,3%, este último jalonado por el crecimiento en las ventas hacia el mercado interno⁶². El cumplimiento en la meta de recaudo fue del 90,5%; explicado en parte por la meta de gestión fuerte con la que se comprometió la entidad y que se apoyó principalmente en este impuesto.

Estos resultados se dieron a pesar de que en la industria manufacturera, según algunos medios, “los resultados del 2015 se vieron afectados por el cierre de la planta de Reficar en la mayor parte del año; la caída en las exportaciones; la baja dinámica de la demanda mundial y los limitantes que tenemos en materia de competitividad como los altos costos logísticos y de transporte, el contrabando, la informalidad, solo por mencionar algunos”⁶³.

A pesar de que el cumplimiento de la meta fue del 97,3%; el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) muestra un incremento del 6,8% frente al mismo periodo del año anterior (\$0,4bill), siendo resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 1430/10 sobre las operaciones sujetas al mencionado tributo, del dinamismo que ha tenido la bancarización en el país al incorporar mayor número de cuentas corrientes y de ahorro al sistema, y de la extensión de la tarifa al cuatro por mil (4 x 1.000) en atención a lo dispuesto por la Ley 1694/13.

El CREE presentó un crecimiento entre los períodos analizados del orden del 6,9%. Es decir, mayores recaudos por \$0.9 billones, de los cuales el 69% lo explican los recaudos presentados mediante las cuotas y el restante 31% a lo recaudado por las autorretenciones. El cumplimiento de la meta del mismo período fue de 110,3%, es decir, recaudos mayores por \$1.4 billones.

El crecimiento en el recaudo del impuesto al patrimonio⁶⁴ fue de 5,5% y el cumplimiento de meta del 103,1%, es decir cerca de \$0.15 bill más. Entre el 11 y el 24 de mayo se vencieron los plazos para la presentación de la declaración y pago del Impuesto a la Riqueza y su Complementario de Normalización Tributaria del año 2016 a una tarifa del 11.5%.

Los ingresos tributarios de fuente externa también crecieron 7,5% en relación con el período junio 2014 a mayo de 2015, el cumplimiento de la meta de recaudo frente a lo esperado fue del 95,7%; la variable que determinó su comportamiento, fue la depreciación

⁶² Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. “Encuesta de Opinión Industrial Conjunta -EOIC- enero-mayo 2016.

⁶³ <http://hsbnoticias.com/noticias/economia/en-medio-de-contexto-complejo-industria-colombiana-repunto-0-187220> - recuperado 19/07/2016.

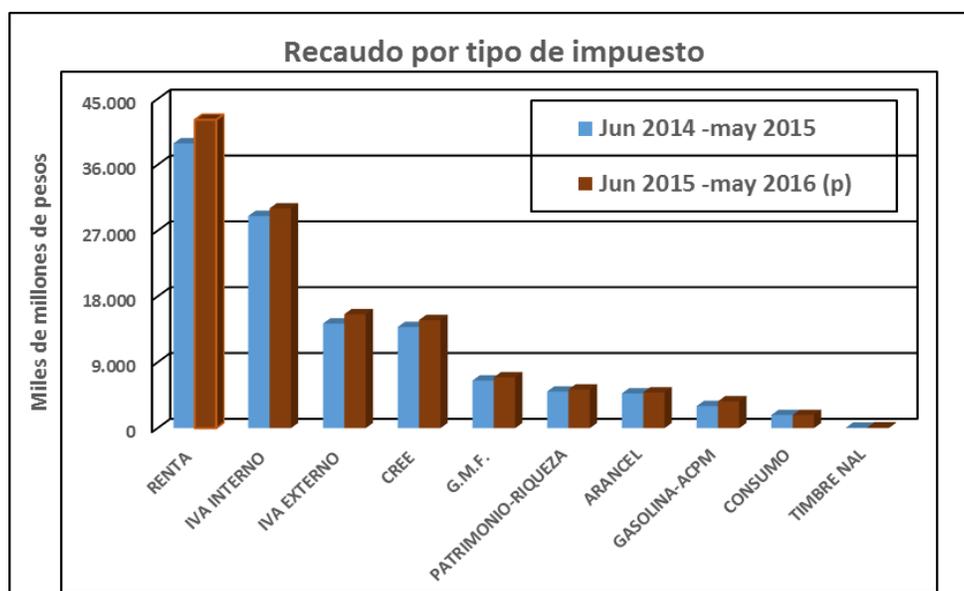
⁶⁴ En este análisis se contemplan los recaudos de la última cuota del impuesto al Patrimonio liquidado en el año 2011 y pagada en el mes de septiembre del 2014 y la primera cuota del impuesto a la Riqueza y su Complementario de Normalización Tributaria vigente desde el 1º de enero de 2015. Se hace esta comparación dado que se trata de impuestos cuyas bases gravables son similares.

de la tasa de cambio que pasó en promedio del primer periodo de análisis de \$2.192,7 a \$3.012,2; lo anterior combinado con el monto de las importaciones en dólares las cuales pasan de US\$ 58.607 millones a US\$ 46.696 millones en el último periodo, esto es una caída en dólares del orden del 20,3%, que a la postre originaron menores ingresos por \$0,9 billones.

En contraste, al crecimiento industrial del 4,5% mostrado en la encuesta de la ANDI entre enero y mayo del 2016 frente al mismo período del año anterior, se señala que otros indicadores del desempeño general de la economía aún muestran dificultades, como el comercio exterior, debido a que las exportaciones entre enero y mayo "registran un comportamiento poco alentador con una contracción de -27,9% y, dentro de éstas, las ventas externas del sector industrial cayeron 9,8%"⁶⁵.

Según la última encuesta de la ANDI, el gremio concluyó "no podemos desestimar el impacto del desplome del precio del petróleo sobre las finanzas públicas; el fenómeno del niño; las dificultades en países vecinos y en general, la incertidumbre de la economía mundial". La agremiación resaltó que "a pesar del ambiente turbulento, el desempeño de la economía podría calificarse como satisfactorio"⁶⁶.

Gráfica 57 Recaudo junio 2014–mayo 2015 Vs. junio 2015- mayo 2016



Fuente: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DIAN.

⁶⁵ http://www.andi.com.co/Paginas/Ver_Mas.aspx?CustomID=1105 - recuperado 19/07/2016.

⁶⁶ <http://diariodelsur.com.co/noticias/economia/en-medio-de-contexto-complejo-industria-colombiana-repunto-0-187229> - recuperado 19/07/2016.

**Tabla 57 Recaudo Bruto por tipo de Impuesto
Junio 1º de 2015 a mayo 31 de 2016 (Miles de millones de pesos corrientes*)**

Conceptos	Recaudo junio 2014 - mayo 2015	Recaudo junio 2015 - mayo 2016 (p)	VAR. % periodo	Meta junio 2015-mayo 2016	Diferencia absoluta (recaudo - meta)	Cumplimiento% meta periodo
INTERNOS	98.216	104.828	6,7%	105.670	-841	99,2%
RENTA	38.947	42.170	8,3%	41.566	604	101,5%
Cuotas	10.360	10.535	1,7%	10.898	-364	96,7%
Retención	28.586	31.635	10,7%	30.668	967	103,2%
IVA INTERNO	29.017	30.050	3,6%	33.208	-3.158	90,5%
Declaraciones	24.811	25.167	1,4%	28.642	-3.476	87,9%
Retención	4.207	4.883	16,1%	4.566	317	107,0%
G.M.F.	6.512	6.954	6,8%	7.144	-190	97,3%
TIMBRE	80	118	47,9%	91	27	129,0%
Patrimonio /²	5.009	5.286	5,5%	5.126	159	103,1%
Consumo	1.801	1.805	0,2%	2.012	-208	89,7%
Gasolina y ACPM	3.020	3.668	21,5%	3.118	550	117,6%
CREE	13.831	14.779	6,9%	13.404	1.375	110,3%
Declaraciones / ³	6.537	7.194	10,0%	5.747	1.447	125,2%
Retención	7.293	7.585	4,0%	7.657	-72	99,1%
EXTERNOS/⁴	19.046	20.467	7,5%	21.391	-924	95,7%
Arancel	4.746	4.887	3,0%	5.355	-467	91,3%
IVA	14.300	15.580	8,9%	16.036	-457	97,2%
Errados y por clasificar /⁵	38	32	-14,7%	0	32	n.a.
Total	117.300	125.328	6,8%	127.061	-1.733	98,6%

* Recaudo según Estadísticas Gerenciales, cifras tomadas al 22 de junio de 2016. Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. DIAN. Recaudo bruto: recaudo en efectivo, en papeles y medios electrónicos; no incluye compensaciones. Metas DIAN de 2016.

¹ Se trata de información estadística, que puede diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas, debido a las fechas de corte.

² Incluye impuesto a la riqueza y pagos rezagados del impuesto al patrimonio y seguridad democrática.

³ Incluye para 2015 y 2016 la sobretasa del CREE.

⁴ Incluye declaraciones simplificadas de importación por concepto de IVA, declaraciones simplificadas de importación por conceptos de consumo, ingreso y otros. /⁵ Incluye sanciones, errados, otros sin clasificar y sanciones por precios de transferencia.

n.a.: no aplica

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DIAN.

8.2.2 Recuperación de Cartera Morosa

Con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la sociedad otorga amplias facultades a la administración tributaria para que solicite a los órganos judiciales las medidas cautelares, coactivas o de acción ejecutiva. Así mismo, se organiza internamente para adelantar las gestiones de cobro correspondiente comenzando por una etapa persuasiva.

En este mismo orden de ideas, se plantea a los encargados del proceso de cobranza el cumplimiento de metas con el fin de que la cartera representada en los tributos que se le deben al fisco, ingrese al presupuesto de la Nación.

La recuperación de cartera morosa es el resultado de la implementación de los Planes de Cobro que son diseñados para cada año y que en el 2015 incluyó diferentes estrategias tales como las jornadas nacionales de cobro, el servicio informático de invitación a pago y las ferias de condición especial de pago. Es así como en el año 2015, el cobro se centró: a) deudores morosos objeto de la condición especial de pago; b) obligaciones de las vigencias 2013 y 2014; y c) el cobro de IVA vigencia 2015.

Para el año 2016 el Plan de Cobro contempla acciones como: jornadas de cobro dirigidas a deudores calificados con riesgo alto, a los proveedores de grandes contribuyentes, entre

otros. Las jornadas de alto impacto que involucran acciones de cobro, secuestro avalúo y remate de bienes y aplicación de títulos de depósito judicial.

Las estrategias descritas han permitido alcanzar las metas de recuperación asignadas para cada año, mostrando ingresos superiores a los \$5 billones de pesos anuales como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 58 Recuperación de Cartera de la DIAN

Recuperación de cartera de la DIAN Junio 2014/Mayo 2015 Vs Junio 2015/Mayo 2016			
Concepto	2014-2015	2015-2016	Variación nominal
Meta	4.393.234	5.411.780	23,2%
Recaudo	5.099.522	5.196.450	1,9%
% Cumplimiento	116,1%	96,0%	-

Valores en millones de \$

Fuente: Bases de datos institucionales - Informes de recuperación de cartera

Elaboró: SG de Recaudo y Cobranzas

Fuente: DIAN

Modernización del proceso de cobro

La Alta Dirección consideró necesario realizar un proceso de reingeniería a la cobranza, por lo cual durante el año 2015, se elaboró el diseño del nuevo modelo de gestión de cartera de la DIAN, cuyo propósito es Implementar un modelo comportamental y/o predictivo de probabilidades de pago y perfil del deudor, el cual es base para la contratación de la consultoría para la conceptualización del modelo, elaboración de especificaciones funcionales y el respectivo desarrollo informático.

En paralelo, se presentó a la Dirección General de la entidad documento contentivo de tres propuestas de modificación legal del procedimiento administrativo de cobro coactivo, una de la cuales fue avalada para su presentación ante la comisión de expertos para la Reforma Tributaria Estructural creada por la Ley 1739 de 2014, propuesta que busca lograr mayor efectividad en la recuperación de la cartera (Reducción términos, facultades para investigación de bienes, embargos electrónicos, remate virtual).

También se efectuaron los estudios de mercado para implementar un Contact Center de cobro en la DIAN como componente del nuevo modelo de gestión, cuyo propósito es incorporar al modelo de gestión persuasiva de la cartera un Call Center para incrementar la efectividad de recuperación de la cartera, propuesta que fue presentada ante el Comité Directivo- Tributario, obteniendo el respectivo aval para su implementación.

Se trabajó en el Convenio de Asociación para el Intercambio de Información entre la DIAN y CIFIN para intercambio de información, con el propósito de avanzar en la consolidación del Centro de Investigación de Bienes para contar con información actualizada que permita la ubicación de los contribuyentes morosos, así como de los productos financieros de los que son titulares, y la práctica de medidas cautelares.

De otra parte, se involucraron las once entidades recaudadoras que actualmente ofrecen pago electrónico, para incentivar el uso del canal electrónico al efectuar los pagos por parte de los usuarios que cuentan con mecanismo digital.

8.2.3 Segmentación de Contribuyentes

En el año 2015, se diseñó la estrategia de segmentación a nivel institucional, la que establece grupos homogéneos de contribuyentes y encamina la gestión hacia estos grupos seleccionados para brindarles ofertas diferenciadas de servicios por los diferentes canales, buscando incrementar el recaudo voluntario y fortalecer el control, generando mayor confianza en la administración tributaria.

Es así como se elaboró el documento “Guía Metodológica para segmentación de contribuyentes de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, en donde se definen además de los objetivos y alcance, la identificación y caracterización de los segmentos institucionales según variables y niveles de desagregación, y la definición de las fuentes de información para determinar los segmentos y contribuyentes que corresponden a cada segmento.

Igualmente, se realizó la priorización y calificación de variables y se estableció la estructura de la matriz de trámites y servicios ofrecidos por la entidad con los cuales interactúan los contribuyentes en el cumplimiento de obligaciones.

8.2.4 Cultura de la Contribución

El programa de Cultura de la Contribución, tiene por objetivo promover en la ciudadanía especialmente desde edades tempranas, la apropiación de creencias, saberes, valores y comportamientos que permitan generar una disposición social que se materialice en una conducta favorable hacia el cumplimiento voluntario, permanente y oportuno de las obligaciones TAC (tributaria, aduanera, cambiario), además del buen uso y vigilancia de bienes, servicios y recursos públicos, en un contexto de confianza hacia las instituciones por parte de la sociedad.

En el año 2015, se formuló la política de la Cultura de la Contribución y el respectivo Plan 2015 – 2018, el cual procura promover un proceso de transformación social, a través de estrategias comunicativas, educativas, lúdicas, pedagógicas y de investigación orientadas a motivar la conciencia ciudadana sobre el valor esencial de la contribución para la construcción de una sociedad equitativa e incluyente.

En desarrollo del Plan de la Cultura de la Contribución se destacan las iniciativas adelantadas con relación a:

a) Promoción con centros de educación superior del proyecto de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal – NAF, en el marco de Eurosocial, con el apoyo de la "Receita Federal de Brasil y la Universidad Estadual da Fronteira Sul", que culminó con la firma de una carta de entendimiento en la que la DIAN y 12 instituciones de enseñanza superior se comprometen a poner en marcha la iniciativa a corto plazo.

b) Propuesta de articulado presentada ante la Comisión de Expertos para adicionar en el Estatuto Tributario, orientada a fortalecer la tarea pedagógica dirigida a escuelas y colegios a fin de educar al ciudadano en el deber constitucional de contribuir a las cargas públicas.

c) Elaboración de carta de intención para firma de convenio con el Ministerio de Educación para la promoción de la Cultura de la Contribución en niños, niñas y jóvenes en el marco de la Educación Económica y Financiera (EEF), programa que impulsa el Ministerio de Educación.

d) Elaboración y entrega de insumos, así como realización de entrevistas con expertos para efectos de generación de producto web dentro del marco del convenio con Ministerio de Cultura para la promoción y difusión de la cultura de la contribución.

8.2.5 Seguridad Jurídica y Daño Antijurídico

Seguridad Jurídica

En este periodo la Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina incorporo 1.293 documentos para mantener actualizadas las bases que administran el Sistema Jurídico Documental, la página web y DIANNET con la normativa, jurisprudencia, doctrina y convenios internacionales.

Para el cumplimiento de la unidad de criterio y seguridad jurídica, se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Retroalimentar a las áreas donde se originan los procesos en sede administrativa, mediante la elaboración y publicación del boletín mensual.
2. Someter todos los proyectos de fallo de recursos y revocatorias directas previamente a reunión de unificación de criterios de recursos jurídicos.

Se realizaron las reuniones de unificación de criterio jurídico para todos los proyectos de fallo que resuelven las solicitudes de Recursos de Reconsideración en materia tributaria y aduanera, con el objetivo de que los actos administrativos proferidos se encuentren debidamente soportados en la normativa, jurisprudencia y doctrina aplicable al caso concreto, para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso.

3. Verificar la inclusión de las actuaciones o actos en sede administrativa en el aplicativo Gestor.

4. Actualizar el Registro Único de Procesos en Gestión Jurídica – RUPGJ.

Daño Antijurídico

A través de la Resolución 91 de septiembre de 2015 se adoptó el Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Este Manual fue aprobado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en sesión del 25 de junio de 2015, Acta 30, con el objeto de identificar los hechos generadores de daño antijurídico, incluyendo un procedimiento concreto para la indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales que están originando reclamaciones en contra, así como la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adaptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

De otra parte, la Coordinación Penal creada mediante la Resolución 127 de junio de 2014, ha brindado apoyo y seguimiento a las Direcciones Seccionales, logrando dinamizar el tema penal. Es así como se logró un avance importante en la actualización y depuración por parte de las Direcciones Seccionales de los aplicativos Carrara y Ferrajoli, herramientas informáticas diseñadas para el control y seguimiento de los procesos penales.

- Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado e-KOGUI

El Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 establece que el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado "e-KOGUI" es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales.

A 31 de diciembre de 2015, el sistema ya estaba adecuado a las necesidades administrativas y de competencia de la DIAN en asuntos de representación externa.

Los procesos judiciales que fueron notificados con posterioridad al 20 de abril de 2015, ya fueron registrados en dicho sistema, a partir de agosto de 2015. La segunda fase fue el registro en formato de migración de todos los procesos judiciales activos a nivel nacional, lo que permitirá que desde el Nivel Central se tendrá la información de más de 7.000 procesos judiciales en tiempo real, así como el control de lo que está pasando en dichos procesos.

No obstante, aunque el E-kogui es la única herramienta oficial y válida para todos los efectos de información, se pretende mejorar el Access que ya existía para incluir información más detallada de interés de la entidad, que permita la generación de reportes puntuales a las áreas jurídicas a nivel nacional. Este aplicativo igualmente se utilizará mientras entra totalmente en producción el sistema e-E-kogui.

- Avance con el Modelo Óptimo de Gestión

La DIAN fue seleccionada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con 19 entidades públicas del orden nacional para adelantar un proyecto de modelo óptimo de gestión (MOG), en el que se realiza un diagnóstico de la gestión de representación externa y sobre este la agencia propone un modelo óptimo para mejorar nuestra gestión y actividad.

En la conclusión del diagnóstico para la DIAN, somos de los más avanzados en el cumplimiento total del MOG, llegando a una calificación de 84/100, lo que significa buenos resultados en cuanto a la organización, manejo y coordinación de todas las actividades del ciclo de defensa judicial.

8.2.6 Gestión Tributaria

8.2.6.1 Factura Electrónica

Para el año 2015 se adelantó el diseño de un proyecto piloto, con una preselección de participantes y un perfilamiento, de acuerdo con criterios de selección voluntarios. Esta estrategia tiene un carácter integral orientada a la estrategia de masificación, infraestructura, inteligencia y control tributario, cuidando el retorno de la inversión en factura electrónica, incluyendo una solución informática gratuita para mipymes.

También se trabajaron las condiciones de expedición e interoperabilidad de la Factura Electrónica con fines de control fiscal y masificación, para lo cual se logró la expedición del Decreto 2242 de noviembre de 2015, y se liberó la solución informática de factura electrónica que permitirá recibir la información procedente de los facturadores electrónicos.

En la primera semana de febrero de 2016, se pusieron en circulación en el sitio web de la DIAN, para comentarios y sugerencias por parte de los interesados los borradores de la Reglamentación del Decreto 2242-2015 "Por la cual se reglamenta las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica con fines de masificación y control fiscal", junto con la documentación técnica de carácter fiscal e informático.

El 24 de febrero fue expedida la Resolución 0019-2016 mediante la cual se prescribe un Sistema Técnico de Control para la factura electrónica" que precisa detalles de los asuntos previstos en el Decreto 2242-2015 sobre la Facturación Electrónica en Colombia. Esta resolución incluyó los anexos tecnológicos que permiten construir las herramientas informáticas que generarán las facturas electrónicas en condiciones de interoperabilidad, y que sirven de base para la confianza de la circulación de las facturas electrónicas con el carácter de título valor, es decir, transables en el mercado del factoring electrónico.

Tabla 59 Gestión lograda de Enero a Junio de 2016

(Cifras en millones de pesos)

Logrado Junio – Diciembre 2015	Logrado Enero- Junio 2016	Total Cumplimiento	Meta Período	% Cumplimiento
--------------------------------------	---------------------------------	--------------------	-----------------	----------------

2.754.564	2.199.341	4.953.909	4.629.800	107
-----------	-----------	-----------	-----------	-----

Fuente: Cifras reportadas en el plan operativo (SIE de planeación).

La gestión de fiscalización de enero a junio de 2016 fue de \$2.199.341 millones, alcanzando un cumplimiento del 136% respecto a la meta de \$1.620.000 millones en el periodo y un cumplimiento del 61,09 % respecto a la meta anual de \$3.6 billones.

El resultado de la gestión lograda se deriva de los siguientes conceptos:

Tabla 60 Resultado de la gestión

Concepto	Valor Logrado (Millones de pesos)	% Participación
Gestión efectiva en gestor por los actos 901, 902, 903 y 904	\$ 760.486	27,38 %
Gestión por actos no ejecutoriados	\$ 1.115.937	50,74 %
Gestión Reportada por la Subdirección de Fiscalización Internacional	\$ 1.474	0,07 %
Gestión lograda por otros conceptos (puntos fijos, operaciones realizadas con proveedores ficticios, Gestión Masiva, Gestión Masiva Modelo Chileno, Otros Programas y Nuevos Impuestos)	\$ 5.836	0,27 %
Gestión por actos ejecutoriados	\$ 315.451	14,34 %
Gestión por mejoramiento del recaudo por control (Perceptiva-Renta-Ventas)	\$ 156	0,01 %
Total	\$ 2.199.341	100%

Fuente: Reporte variables estadísticas de enero a junio de 2016 (SIE de Planeación)

8.2.6.2 Programas y acciones de control

Durante el periodo enero a junio de 2016, la Dirección de Gestión de Fiscalización remitió a las Direcciones Seccionales las siguientes acciones de control y programas de fiscalización:

Acciones de control

- Registraduría: Control a costos y deducciones en el impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2013, a través de cruce de información Registraduría Nacional del Estado civil y la información exógena.
- Perceptiva Hidrocarburos: Control preventivo con invitación previa a la presentación de las declaraciones.
- Grandes y medianas empresas: Control renta a empresas clasificadas como grandes y medianas de acuerdo con la segmentación DIAN.
- Sociedades Portuarias: Acción de control integral a sociedades portuarias.
- Inexactas demandas al Estado: Control a personas naturales beneficiarios de pagos por demandas al Estado con indicios de inexactitud
- Contribución parafiscal espectáculos públicos: Control a productores omisos e inexactos de la contribución con base en la información suministrada por el Ministerio de Cultura.

- Programas de Fiscalización
 - Riqueza: Control tributario a la riqueza en materia del impuesto de Renta personas naturales.
 - Control preventivo con invitación previa a la presentación de las declaraciones de Renta/CREE 2015.
 - Plan de Contingencia IVA: Control posterior a solicitudes de devolución en IVA - Bogotá y Medellín.
 - Plan de Contingencia Renta: Control posterior a solicitudes de devolución en RENTA - Bogotá y Medellín.
 - Créditos fiscales Renta: Control a contribuyentes que presentan declaraciones de Renta con saldos a favor.
- Fiscalización Masiva:

Se remitió a las Direcciones Seccionales las siguientes acciones de control masivo:

- Control Masivo a Contribuyentes preseleccionados en el programa de Inexactos IVA 2014.
- Primer envío de oficios a empresas y personas que aparecen vinculadas con el caso *Panamá Papers* en relación con el Impuesto a la Riqueza y la Normalización de bienes poseídos en el Exterior.
- Control de Créditos Fiscales:

Durante el segundo trimestre de este año, se remitió a las Direcciones Seccionales los siguientes programas de fiscalización, dirigidos al Control de Créditos Fiscales:

- Control a créditos fiscales en el impuesto sobre las ventas, años gravables 2014, 2015 y 2016: Ejercer control pre y post devoluciones a los contribuyentes que exhiben saldos a favor en sus declaraciones del impuesto sobre las ventas y controlar a aquellos contribuyentes que generan saldos a favor en forma permanente sin ser exportadores o productores de bienes exentos.
- Control a créditos fiscales en los impuestos de Renta y CREE, años gravables 2014 y 2015: Ejercer control pre y post devoluciones a los contribuyentes que exhiben saldos a favor en sus declaraciones de Impuesto Sobre la Renta y CREE, o a aquellos que exhiben saldos a favor de manera permanente sin derecho a solicitar devolución o compensación.
- Denuncias de Terceros:

En cumplimiento del plan de choque del año 2016, la Coordinación RILO y Auditoría de Denuncias de Fiscalización, se encuentra en el proceso de implementación de una nueva instrucción y lineamientos que permitirán la actualización y el mejoramiento de la gestión en la recepción, trazabilidad y seguimiento de las Denuncias de Fiscalización.

Lo anterior, en complemento con el desarrollo de la primera fase del servicio informático electrónico, que permitirá a los ciudadanos la presentación de denuncias de fiscalización en forma electrónica, desde cualquier dispositivo y en cualquier momento.

Es importante resaltar que, en el presente año, se han gestionado 3.526 denuncias de tipo aduanero, tributario y cambiario.

- **Control al Fraude:**

Con el apoyo del laboratorio de auditoria forense, las Direcciones Seccionales y las Subdirecciones de Fiscalización, se realizaron veinticinco (25) visitas de registro en las ciudades de Bogotá, Villavicencio, Manizales, Barranquilla, Cali, Medellín, Quibdó, Ipiales e Ibagué en las que se detectaron operaciones de ocultamiento, anulación, supresión de ventas y alteración del software de máquinas registradoras.

- **Fiscalidad Internacional:**

Se están adelantando los siguientes programas en materia de precios de transferencia:

- Control a transacciones de precios de transferencia realizados con jurisdicciones de Baja Imposición - año 2014.
- Control a transacciones de precios de transferencia realizados entre el territorio aduanero nacional y sus vinculados en Zonas Francas – año 2014.

Así mismo, para el control al cumplimiento de los obligados a presentar declaración informativa de precios de transferencia y de presentar la documentación comprobatoria, se está trabajando desde las Direcciones Seccionales en las siguientes acciones de control:

- Omiso en Declaración Informativa de Precios de Transferencia.
- Inconsistentes y extemporáneos en Declaración Informativa de Precios de Transferencia.
- Inconsistentes y extemporáneos en Documentación Comprobatoria.

8.2.7 Control Aduanero

En el último lustro, la DIAN consciente de su papel en la economía colombiana, consideró que el tema de lucha contra el contrabando debería convertirse en una prioridad nacional, propósito que fue apoyado por el Señor Presidente de la Republica, quien se comprometió a convocar a la ciudadanía y a todas las entidades involucradas con este objetivo.

Además, de fortalecer las labores normales de la entidad, se consideraron dos instrumentos para visibilizar y garantizar resultados objetivos al problema del contrabando: el primero, fue la expedición de la Ley Anticontrabando y el segundo, la formulación del Plan Anti contrabando que integra todas las acciones y estrategias con las cuales se enfrentará este flagelo.

Ley Anticontrabando

Con el propósito de modernizar y adecuar la normativa teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal, se proyectó y se logró la expedición de la Ley 1762 de julio 6 de 2015.

En esta Ley se establecen medidas para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos, la evasión fiscal y el favorecimiento de esas conductas; igualmente, se propone fortalecer la capacidad institucional del Estado y establecer mecanismos que faciliten que los autores y organizaciones dedicadas o relacionadas con este tipo de actividades sean procesadas y sancionadas por las autoridades competentes; y se adoptan medidas patrimoniales que disuadan y castiguen el desarrollo de esas conductas.

En cumplimiento de la norma se instaló la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando y se creó mediante Resolución Interna 134 del 22 de diciembre de 2015 en el Despacho de la Dirección de Gestión de Fiscalización, la “Coordinación Integral de Lucha contra el Contrabando y la Evasión Fiscal”, para fortalecer y coordinar esfuerzos con el fin de realizar acciones integrales de fiscalización, en materia tributaria, aduanera y cambiaria; así como, en los casos que impliquen significativo impacto y/o alto riesgo en operaciones de contrabando, fraude aduanero, lavado de activos y evasión fiscal.

En desarrollo de la Ley, y particularmente del Artículo 42 que estipula “la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Policía Nacional y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y del Distrito Capital, tendrán un plazo máximo de ocho (8) meses para elaborar protocolos de cooperación eficaz mediante la articulación de procedimientos, aseguramiento de elementos materiales probatorios o evidencia física y mecanismos de intercambio de información entre ellas, que permitan optimizar los recursos para los operativos de inspección y control, las investigaciones administrativas y las investigaciones penales, salvo la información prevista en los tratados de intercambio de información tributaria, los cuales se someterán a las disposiciones previstas en dichos convenios”, se suscribieron los Protocolos UIAF-DIAN y UIAF-SIC el 6 de octubre de 2015. Para cumplir con el mandato de esta Ley en su Artículo 47, el cual establece que el Gobierno Nacional a través de la DIAN desarrollará un modelo de trazabilidad en materia de operaciones aduaneras de productos sensibles que permita llevar un control organizado, se elaboró un proyecto de Decreto por parte de la Dirección Jurídica de la Entidad⁶⁷.

En cuanto al Artículo 48, relacionado con límites en materia de frecuencias y cupos máximos periódicos para la introducción de mercancías realizadas por habitantes de municipios fronterizos al territorio aduanero nacional, el Director General de la DIAN realizó la presentación del documento “Límite en materia de Frecuencias y cupos-municipios fronterizos”, resultado de las mesas de trabajo adelantadas entre la DIAN y los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Relaciones Exteriores⁶⁸.

Así mismo en el Artículo 49, se expresa que la DIAN, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, y la Fiscalía General de la Nación, establecerán protocolos de traslado de

⁶⁷ El Proyecto se presentó en la sesión del 7 de diciembre de 2015 y se envió el 9 de diciembre de 2015 a cada uno de los integrantes de la Comisión y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para sus comentarios.

⁶⁸ Sesión del 7 de diciembre de 2015. Este documento incluye diferentes elementos que aportan a la reglamentación del artículo 48 de la Ley 1762 de 2015, teniendo en cuenta los convenios, zonas de régimen aduanero especial y franquicias arancelarias vigentes a la fecha, en las diferentes regiones fronterizas

elementos materiales probatorios o de información que permitan garantizar los derechos fundamentales de los asociados y la cadena de custodia de la evidencia recolectada. Al respecto, la Fiscalía General de la Nación, inició el 18 de marzo de 2016 un curso a funcionarios de la DIAN y Policía Nacional, en “Conocimientos Básicos de Policía Judicial” especialmente en los temas relacionados con cadena de custodia y toma de elementos materiales probatorios y evidencia física.

Igualmente, en cumplimiento con lo establecido en el Artículo 53 de esta Ley, que plantea “cuando la mercancía aprehendida o decomisada se encuentre relacionada con alguna conducta punible, la autoridad que haya proferido el acto administrativo que ordena la aprehensión o decomiso, deberá comunicar inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación para que en un plazo no superior a cuatro (4) meses desde que avoque conocimiento, ordene la recolección de los elementos materiales probatorios y evidencia física que requiera y libere la facultad dispositiva de la mercancía”, en el año 2015 se inició la toma de evidencias físicas de mercancías en las diferentes Direcciones Seccionales del país.

Respecto a la obligatoriedad de formular la política pública de educación y prevención contra el lavado de activos, el contrabando y la evasión fiscal, en el año 2015 se elaboró el proyecto de “Política pública de educación y prevención como herramienta de la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”.

Plan de Lucha contra el Contrabando 2015 - 2018

Este Plan busca una reforma integral que redunde en la comprensión, el análisis y una mayor conciencia para que este ilícito no sea aceptado socialmente y poder hacerle frente interinstitucionalmente a la problemática que se vive hoy en día.

En total cohesión con la planeación de la DIAN y sus competencias, el Plan Anticontrabando desarrolla la estrategia de “Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública” (Lucha contra el contrabando), vinculada al objetivo “Proveer seguridad y defensa en el territorio”, que se asocia a la estrategia transversal de “Seguridad, Justicia y Democracia para la construcción de paz”, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”.

El Plan Anticontrabando se articula desde el nivel operativo de la entidad, a través del desarrollo de planes operativos anuales de las Subdirecciones de Gestión y de las Direcciones Seccionales con vocación aduanera por medio de la ejecución y seguimiento de Planes Anticontrabando regionales, acordes con las particularidades de cada jurisdicción.

La lucha contra el contrabando debe enfocarse no solamente sobre el control de las mercancías como tal, sino que debe orientarse al desmantelamiento de las estructuras que se dedican al contrabando y a sus formas evolucionadas mediante nexos con el comercio ilícito, tales como el lavado de activos, falsedad marcaría, entre otros. Estas estructuras criminales vulneran la seguridad nacional y financian millonarias operaciones al margen de la ley y de tráfico de estupefacientes; así, lo que se propone es, además de enfrentar las acciones particulares de contrabando de mercancías, también atacar las organizaciones que se dedican al comercio ilícito, con el fin de desarticular las mismas.

8.2.7.1 Contrabando Abierto

El control para este año está enfocado a contrarrestar el contrabando con priorización de mercancías, atendiendo las particularidades de cada región, por tal motivo se hizo un trabajo de identificación de lo relevante en cada una de estas zonas para acentuar el control de una manera más certera y específica, sin dejar de lado la necesidad de acción respecto de otras mercancías que puedan identificarse en el ejercicio de la labor de control.

El resultado de dicho análisis permitió determinar un plan de acción particular e integral acorde con la realidad regional.

En el período de análisis, producto de la lucha contra el contrabando, la DIAN ha realizado 49.338 aprehensiones por valor de \$226.207 millones de pesos (tabla 61).

**Tabla 61 Aprehensiones Totales Dian
(Acumulado del 01 de enero al 03 de julio de 2016)**

Periodo	Cantidad Aprehensiones	Valor Avalúo Aprehensiones (\$)
Junio – Dic. 2015	21.458	73.027.796
Enero – Junio 2016	27.880	158.179.592.9

Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, Planilla No.3 de Aprehensiones.

Tabla 62 Aprehensiones por sector económico - 2016

SECTOR ECONÓMICO	ACUMULADO 01 ENERO AL 03 DE JULIO DE 2015		ACUMULADO 01 ENERO AL 03 DE JULIO DE 2016		% PARTICIPACION 2016	
	Cant. Apreh.	Valor Avalúo Apreh. (\$)	Cant. Apreh.	Valor Avalúo Apreh. (\$)	Cant. Apreh.	Valor Apreh.
1 Materias textiles y sus manufacturas (Capítulo 50 al 63 del arancel de aduanas)	5.280	45.876.492.141	5.319	30.286.115.689	19,1%	19,1%
2 Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos (Capítulo 64 del arancel de aduanas)	2.707	14.223.558.118	4.228	13.083.796.848	15,2%	8,3%
3 Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (Capítulo 28 al 38 del arancel de aduanas)	2.448	10.891.309.118	3.182	8.325.820.223	11,4%	5,3%
4 Materias plásticas y sus manufacturas (Capítulo 39 y 40 del arancel de aduanas)	1.059	14.861.848.942	2.354	21.811.384.701	8,4%	13,8%
5 Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sus partes y accesorios (Capítulo 85 del arancel de aduanas)	1.611	25.015.840.956	2.202	16.923.778.291	7,9%	10,7%
6 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía; Aparatos de relojería; Instrumentos musicales; sus partes y accesorios (Capítulo 90 al 92 del arancel de aduanas)	1.717	23.536.125.083	1.276	9.589.835.842	4,6%	6,1%
LOS DEMAS SECTORES	10.371	75.932.798.462	9.319	58.158.861.357	4,5%	2,7%
TOTALES	25.193	210.337.972.820	27.880	158.179.592.950	100%	100%

Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, Planilla No.3 de Aprehensiones.

Los sectores económicos más representativos por la cantidad de aprehensiones realizadas durante el presente año corresponden a: Materias textiles y sus manufacturas con 19.1%; calzado, polainas y demás, con 15.2%; productos de las industrias químicas, con 11.4%; materias plásticas y sus manufacturas, con 8.4%; y máquinas, aparatos y material eléctrico, con 7,9%. (tabla 62).

Acciones de control de alto impacto contra el contrabando abierto en zona secundaria

Durante el período de enero a junio de 2016, se efectuaron doce (12) acciones de alto impacto en las diferentes ciudades del país, en las que se aprehendieron confecciones, calzado, bolsos, gafas, relojes, perfumes, accesorios para celular, joyería, perfumería, juguetería, videojuegos, medicamentos, licores, cigarrillos y bovinos, entre otros.

8.2.7.2 Contrabando Técnico

En el primer semestre del presente año, la Subdirección de Fiscalización Aduanera ha venido realizando verificaciones y acciones de control a usuarios aduaneros, a través de requerimientos ordinarios de información, diligencias de verificación, solicitud de exhortos, consultas en bases de datos, solicitud de pronunciamientos técnicos y/o análisis fisicoquímicos, emplazamientos a los usuarios de comercio exterior, atención de denuncias en los diferentes sectores económicos y demás actuaciones, con el fin de determinar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías importadas, el cumplimiento del pago de las medidas antidumping, visita de control a usuarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, subfacturación, cambios de origen, verificación de contingentes, cumplimiento de restricción legal o administrativa y correcta introducción de mercancías a las zonas de régimen especial, tanto de importaciones como de exportaciones efectuadas durante los años 2014, 2015 y lo corrido del año 2016, relacionadas con los sectores de Pilas, Vidrio, Celulares, Arroz, Maíz, Azúcar, Grasas, Embarcaciones, Oro, Motocicletas, Calzados, Luminarias LED, Cigarrillos, Cuadernos, Bicicletas Eléctricas, Poliésteres, Polioles, Láminas galvanizadas de acero, Cuero, Cocinas integrales, Maíz, Llantas radiales, Alcohol etílico, Fundición de hierro, Acero, Pisos laminados, Películas flexibles, Maderas, Antibióticos, Ascensores, Aceite mineral blanco, Ladrillos refractarios, Cuartos traseros de pollo.

Dentro de los sectores anteriormente mencionados, se llevaron a cabo acciones de control a: Embarcaciones de recreo, Aceites y grasas, Vidrios, Confecciones y textiles, Polioles y Celulares, verificando la legal introducción al territorio aduanero nacional, profiriéndose requerimientos ordinarios de información específicos, emplazamientos de corrección e igualmente efectuando análisis con las Coordinaciones de Control y Prevención y Lavado de Activos y la Coordinación Rilo y Auditoría de Denuncias de Fiscalización.

8.2.7.3 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera

Con el fin de que las labores de control aduanero tengan una cobertura adecuada, se establecieron metas discriminadas por su cuantía y la efectividad de las mismas. Estas metas se encuentran clasificadas así:

- Aprehensiones Efectivas (cantidad)
- Aprehensiones. Mayores a 5 SMMLV
- Aprehensiones Menores a 5 SMMLV
- Aprehensiones sin cuantía
- Aprehensiones de los demás Cap. Arancelarios

La Gestión Efectiva para el período enero – junio de 2016 se puede observar en la tabla 63.

Tabla 63 Gestión Efectiva de Fiscalización Aduanera de Enero a Junio de 2016

Meta año 2016 (millones de pesos)	Meta enero – junio (millones de pesos)	Logrado enero – junio (millones de pesos)	% cumplimiento enero - junio	% avance anual
\$139.755	\$ 56.966	\$ 61.762	108.4%	44.2%

Fuente: Subdirección de Fiscalización Aduanera-SIE de Planeación

8.2.8 Modernización Aduanera

- Implementación de equipos de inspección no intrusiva para el control y facilitación del comercio exterior

En el año 2015 se expidieron resoluciones a 12 instalaciones portuarias, definiendo para cada una de ellas la cantidad de equipos no intrusivos que deberían disponer al siguiente año de la firmeza del acto administrativo. Igualmente se expidió la resolución 084 del 31 de julio de 2015, por la cual la Comisión Intersectorial para la implementación y seguimiento de los sistemas de inspección no intrusiva, adopta el manual de procedimientos de inspección No Intrusiva Simultánea para las operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero en los terminales marítimos.

Otras acciones que se adelantaron para el período bajo análisis son:

- i. Realización de los desarrollos informáticos necesarios para la implementación de los sistemas de inspección no intrusiva bajo la plataforma MUISCA en el SIE de Carga Importaciones.
- ii. Elaboración del primer borrador del documento de manual de procedimientos para inspección no intrusiva en aeropuertos.

- iii. Avances en el desarrollo de los sistemas de Inspección no Intrusiva en instalaciones portuarias lo que permitirá su funcionamiento e integración a la operación aduanera.
- iv. Implementación y puesta en funcionamiento de los desarrollos informáticos en el sistema informático de salida de mercancías.
- v. Se inició la socialización de la primera propuesta de los indicadores de gestión para su seguimiento la cual se entregó al Mincit y a la Policía Antinarcoóticos para su revisión y comentarios.

- Implementación del Sistema Integrado de Administración del Riesgo

Con el apoyo de la aduana de Uruguay a través de la donación del módulo de riesgos de su sistema aduanero, se han logrado avances en esta materia, especialmente en el desarrollo de la selectividad aduanera para la inspección de mercancías.

- Operador Económico Autorizado

Se está haciendo un esfuerzo importante con relación a la promoción y divulgación del programa OEA con el sector privado, en aras de incrementar la participación de un mayor número de empresas dentro del programa. Así mismo, con el fin de incentivar su crecimiento, no solo a nivel nacional sino también internacional, se está trabajando por el Acuerdo de Reconocimiento Multilateral entre los países miembros de la Alianza Pacífico (México-Perú-Chile-Colombia).

En el año 2015, los integrantes de la Alianza para el Pacífico se reunieron en los meses de septiembre en Querétaro - México y en octubre en Punta Arenas-Chile para establecer el plan de acción y la hoja de trabajo a cumplir con la firma del acuerdo en diciembre del año 2017 para facilitar las operaciones de comercio internacional.

- Zonas Francas

La Dirección de Gestión de Aduanas junto con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formularon las políticas de gobierno con relación a la operación de las zonas francas, así como las nuevas condiciones para la calificación de usuarios operadores, industriales y comerciales de las mismas. Se trabajó en la elaboración de un marco normativo que permita el cumplimiento de los objetivos y reglas claras frente al control aduanero y el régimen tributario especial, expidiéndose el Decreto 1289 de junio de 2015.

Mediante este Decreto se trasladan de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN- al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las siguientes funciones en materia de zonas francas:

- Formulación de políticas relacionadas con el funcionamiento de los Sistemas Especiales de Importación y Exportación de Zonas Francas, las Sociedades de Comercialización Internacional y las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

- Decisión sobre la declaratoria de existencia, extensión, ampliación y reducción de Zonas Francas, así como la pérdida de declaratoria de Zona Franca. Aunado a esto, el Despacho del Ministro podrá imponer medidas cautelares y sanciones a los usuarios de las Zonas Francas.
- Modernización y la innovación tecnológica en el sector productivo de la simplificación de operaciones y eliminación de barreras al comercio, y de realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de inversión, empleo y demás obligaciones derivadas de la declaratoria de existencia de las Zonas Francas.

El Artículo 5 del Decreto 1289 estableció el régimen de transición y fijó un plazo de seis meses a partir del 17 de junio de 2015, fecha de entrada en vigencia del decreto, para que se realizara la entrega de las funciones anteriormente mencionadas por parte de la DIAN al Ministerio, traslado que se cumplió de acuerdo con los plazos estipulados.

8.2.9 Gestión en intercambio de información tributaria

Con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos para el intercambio automático de información financiera, la DIAN se encuentra trabajando en el fortalecimiento de sus sistemas y de los controles para asegurar la confidencialidad de la información intercambiada, así como en el diseño de los procedimientos necesarios para intercambiar la información de acuerdo con las disposiciones consagradas en los convenios internacionales y de la reglamentación que se requiere para la implementación de los nuevos estándares.

- Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Colombia

El acuerdo entre los Estados Unidos y Colombia, por su parte, también es una importante herramienta que le permite a la DIAN obtener información sobre los contribuyentes colombianos con miras a la determinación, liquidación y recaudo de los impuestos del orden nacional, así como a la prevención y lucha contra la evasión tributaria. De igual manera, el Acuerdo le permite a los Estados Unidos obtener información tributaria de sus contribuyentes con inversiones y activos en Colombia, incluyendo la información que reposa en manos de las entidades financieras nacionales, que es requerida por ese país dentro del marco del Foreign Account Tax Compliance Act (más conocido como FATCA). Es así como, Colombia concluyó un Acuerdo Intergubernamental (IGA por sus siglas en inglés) para efectos de implementar el intercambio automático de información financiera a la que se refiere FATCA.

En concordancia con lo anterior, el Foro global de transparencia e intercambio de información tributaria impulsado por la OCDE (al que Colombia adhirió en 2011 como parte de su compromiso con la lucha contra la evasión tributaria) aprobó el informe de la primera fase de la revisión por pares sobre Colombia. Dicho informe contiene el resultado del análisis de la legislación colombiana hecho por el Foro global, en el que se estableció que la legislación nacional cumple con todos los estándares internacionales relativos a la existencia de la información relevante en materia tributaria, a las facultades de la administración tributaria colombiana para acceder a dicha información y a la posibilidad

que tiene la administración de intercambiarla con otros países en virtud de tratados internacionales.

Es así como Colombia pasó a la fase dos de la revisión por pares, consistente en el examen de la forma en que la DIAN obtiene e intercambia efectivamente la información tributaria. Para dicho examen, la DIAN deberá: (i) organizar el grupo que soportará al Director General de la entidad (en su calidad de autoridad competente en los convenios internacionales en materia tributaria) para intercambiar la información tributaria con aquellas jurisdicciones con las cuales Colombia tenga tratados que permitan dicho intercambio; (ii) diseñar los procedimientos para intercambiar información; y (iii) intercambiar efectivamente información tributaria.

8.3 Riesgos y desafíos enfrentados

➤ Disminuir el Contrabando

Para el cabal desarrollo de las estrategias mencionadas, anteriormente, la Entidad, en cabeza de su Director General, se propuso posicionar en la agenda nacional los problemas derivados del contrabando y la evasión fiscal y su relación con formas organizadas de delincuencia, el terrorismo y el narcotráfico. Así, cada vez más la sociedad civil y las autoridades son conscientes de la importancia de crear un frente unido para combatir estos flagelos. Sin embargo, para combatir estos fenómenos se requiere de una pluralidad de herramientas, siendo una de ellas el fortalecimiento de las sanciones asociadas a dichas conductas.

El primer resultado exitoso fue la aprobación de la Ley Anticontrabando (Ley 1762 de 2015), con la cual se moderniza y adecúa la normatividad a los delitos asociados a operaciones ilegales de contrabando, defraudación fiscal y lavado de activos. La Ley incrementa la pena por delitos de contrabando, contrabando de hidrocarburos y sus derivados, favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, favorecimiento por servidor público, lavado de activos y concierto para delinquir. Así mismo, se introducen sanciones por evasión del impuesto al consumo, las cuales aplicarán cuando se presente el incumplimiento de las obligaciones y deberes relativos al impuesto al consumo y/o el incumplimiento de deberes específicos de control de mercancías sujetas al impuesto al consumo.

El reto es volver operativa, contundente y eficaz la Ley Anticontrabando. Así al articular esta norma con las operaciones diarias de la DIAN se tendrá una herramienta disuasoria importante lo cual debe redundar en el decremento de los índices de contrabando en el país.

➤ Promover una mayor facilitación y control del comercio exterior colombiano

El Decreto 390 del 2016, Estatuto Aduanero con el cual se armoniza el lenguaje, procesos y procedimientos de conformidad con los acuerdos internacionales, especialmente el Convenio Revisado de Kyoto; el Acuerdo de Facilitación de Comercio Exterior-AFC-; el Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas-OMA- y la Decisión 618 de

2005, contribuye al avance de la adhesión de Colombia al Convenio Revisado de Kyoto y al AFC.

Además, constituye un gran avance en la facilitación del comercio internacional, así como en la adopción de medidas de control apoyadas en la tecnología como son, la inspección no intrusiva, el seguimiento satelital de contenedores, con lo cual se contribuye a mejorar las operaciones y a la seguridad nacional.

La implementación de esta norma implica varios retos, pues se deben actualizar las tecnologías de información asociadas a las operaciones de comercio exterior, realizar las inversiones en infraestructura en puertos, aeropuertos y zonas de frontera, incrementar la eficacia de la selectividad, capacitar el talento humano de la Entidad para incorporar lo establecido en la norma, y así mismo, efectuar la reglamentación de varios artículos del Decreto, lo que permitirá que tanto los usuarios como la autoridad aduanera cuenten con unas condiciones claras para su operación.

Todas estas facilidades deben contribuir al cumplimiento del objetivo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo de disminuir los tiempos de desaduanamiento de importaciones a 18 horas para el año 2018, sin que ello implique una merma en la calidad.

En línea con lo anterior, se requiere para aquellas aduanas que por su volumen demandan la operación y sincronización con otras entidades públicas y privadas para alcanzar los estándares internacionales en esta materia, de una aduana moderna y que opere 24 horas al día, 7 días a la semana.

➤ **Reducción de la tasa de evasión del IVA con la utilización de la Tecnología.**

La herramienta para la lucha contra la evasión, en particular del IVA, es la factura electrónica. Con la contratación de expertos se está desarrollando una estrategia integral y se viene cumpliendo el cronograma trazado. La factura electrónica demanda de la entidad una nueva forma de interacción con los contribuyentes y responsables, pues los niveles de servicio y de soporte deben mejorar sustancialmente para hacer seguimiento, en tiempo real, a las facturas que se dan y reciben con esta nueva tecnología.

El desafío de la factura electrónica es tener una cobertura significativa de contribuyentes y operaciones en los próximos años. Por tanto, los avances realizados hasta el momento, que incluyeron una prueba piloto en el año 2015, deben intensificarse para su utilización masiva.

➤ **Incremento de la presión fiscal bajo un sistema tributario progresivo**

Respecto al tema tributario, de acuerdo con los requerimientos del país, es necesario continuar con el incremento de los ingresos tributarios, buscando alcanzar la meta de \$153,6 billones en el año 2018, establecida en el PND 2014-2018. Más aún, de acuerdo con los estándares internacionales, la presión fiscal medida como el porcentaje de ingresos tributarios en el Producto Interno Bruto debería situarse en un 20% lo cual aunado a la

necesidad de mayores ingresos para la financiación del posconflicto requieren de la aprobación de una reforma tributaria.

Así mismo, la sociedad colombiana viene clamando por la urgencia de efectuar una reforma estructural que rescate la progresividad y tapone la importante cantidad de perforaciones del sistema tributario vía exenciones y beneficios que le han quitado transparencia al sistema impositivo.

Por lo anterior, constituye uno de los mayores retos del período lograr la aprobación de una reforma estructural por parte del Congreso de la República. Una vez aprobada, es necesario que la DIAN trabaje en sus sistemas de registro, sus aplicativos y en la definición de las estrategias necesarias para que la sociedad colombiana mejore su cumplimiento voluntario y en las estrategias de control que permitan con la utilización de la nueva norma disminuir los índices de evasión.

➤ **Control a las devoluciones**

La DIAN no puede desviar su atención de las devoluciones de tributos. Se han efectuado cambios normativos y de servicio informático para su administración. Se requiere mantener una estrategia para seguir luchando contra el interés de algunos actores de defraudar al fisco mediante solicitudes falsas o solicitudes provenientes de empresas creadas únicamente con tal fin.

➤ **Fortalecimiento del cumplimiento voluntario**

Es fundamental generar conciencia en la ciudadanía de la importancia de contribuir de forma justa con las cargas públicas y que el cumplimiento voluntario sea apropiado por la ciudadanía como parte de la cultura de la tributación del país. Por ello se ha adecuado el portal de internet para interactuar con la ciudadanía con el fin de consolidar postulados que a futuro incidan sobre el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, responsables y operadores de comercio exterior.

Se trabaja en la profundización de mecanismos de facilitación a los contribuyentes, tales como la declaración sugerida para personas naturales, la consulta en el portal de internet de la información exógena y la posibilidad de consultar el estado del cumplimiento de sus obligaciones financieras con la entidad.

➤ **Planeación Tributaria agresiva**

Es necesario, así mismo, incrementar las inspecciones de fondo en temas vitales como los precios de transferencia, zonas francas y sectores proclives a la evasión, elusión y comercio ilegal. En este sentido, constituye un desafío para la fiscalización sobre nuevas formas o tendencias de evasión y elusión, apoyados en metodologías y técnicas lo cual debe ejecutarse con auditores que cuenten con alta competencia técnica y moral.

➤ **Actualización tecnológica**

La infraestructura informática de la DIAN aún debe mejorar. En esta línea, para cumplir con la visión de largo plazo de la entidad es necesario contar con una plataforma que permita la atención a usuarios en línea en tiempo real y que les permita cumplir con sus obligaciones minimizando el riesgo de caídas del sistema. Por lo anterior, la DIAN debe, dar el salto en su modelo tecnológico y pasar de servicios en línea soportados en PC a las nuevas tecnologías denominadas web 1 a la web 4 y posteriormente a la nube⁶⁹.

Esta plataforma deberá responder a los requerimientos de la nueva normatividad aduanera expedida y lo que se apruebe en la Reforma Tributaria Estructural.

Vale anotar que para lograr el cumplimiento de los anteriores retos se hace imprescindible el fortalecimiento de la política de talento humano al interior de la entidad, dado el proceso de relevo generacional en curso, así como la gestión del conocimiento como elemento fundamental para la estabilidad y crecimiento institucional.

⁶⁹ La web viene evolucionando desde conectarse sólo para buscar información (web 1), a personas conectándose en red utilizando en forma amplia las redes sociales (web 2), y comienza el sendero de conexión entre aplicaciones (web 3). Para el año 2020, escenario de la visión de la DIAN, los desarrolladores web esperan que la red pueda utilizarse para la toma de decisiones, el uso de la inteligencia artificial y el reconocimiento de voz para las operaciones (web 4). En este sentido, la Entidad debe evolucionar al mismo ritmo con el fin de facilitar y controlar las obligaciones tributarias.

9 Fondo Adaptación

9.1 Visión de largo plazo

El Fondo Adaptación es un establecimiento público, creado mediante el Decreto Ley 4819 de 2010, inicialmente con el objeto de recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el Fenómeno La Niña que tuvo lugar entre los años 2010 y 2011.

La intención del Gobierno Nacional al momento de creación de la entidad, era que a través de la reconstrucción y recuperación de los territorios afectados, se generaran transformaciones estructurales que permitieran reducir la vulnerabilidad del país frente a las amenazas económicas, sociales y ambientales actuales y futuras.

En tal sentido, la actuación del Fondo ha estado orientada a la reconstrucción y recuperación post-desastre, con una visión de este proceso como oportunidad de transformación, en desarrollo de la cual, ha abordado la estructuración e implementación de proyectos de impacto regional y multisectorial, desde una perspectiva de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático bajo un modelo de desarrollo integral. Todo esto ha permitido la generación de conocimiento sobre las condiciones de riesgo del país y ha contribuido al mejoramiento de la capacidad de toma de decisiones de política pública.

Tal es el caso de los macroproyectos: Canal del Dique, La Mojana, Jarillón de Cali y el reasentamiento de Gramalote, entre otros, a través de los cuales se ha buscado responder a problemáticas de vieja data, con enfoques que trascienden las intervenciones fragmentadas, a través de un proceso riguroso de estructuración que se inicia con la verificación de las afectaciones, la definición del esquema de operación, la elaboración de estudios de amenaza y riesgo, la identificación de alternativas a partir de análisis costo-beneficio, la coordinación con aliados sectoriales o territoriales, la elaboración de diseños de detalle, y la realización de procesos contractuales orientados por los principios de publicidad, transparencia y concurrencia de oferentes.

Esta experiencia adquirida por el Fondo, le ha significado el reconocimiento como actor clave en la ejecución de proyectos de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, tanto en la escena nacional como en la internacional.

En el ámbito nacional, el Fondo participa de manera activa en comités, talleres y discusiones relacionadas con la agenda del país frente a la gestión del riesgo y el cambio climático, el manejo integrado de cuencas hidrográficas, el diseño de infraestructura para la reducción del riesgo en el proceso de reconstrucción, las metodologías de análisis de riesgo para la toma de decisiones relacionadas con la infraestructura de los sectores de educación, vivienda, salud, agua y saneamiento básico y transporte, y la metodología de formulación de planes de acción para la intervención de desarrollo integral adaptado de regiones afectadas por cambio climático, generando reactivación económica y social de la población.

En el ámbito internacional, la entidad aportó su experiencia a los gobiernos y agencias multilaterales respecto al reasentamiento de poblaciones como medida de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo o respuesta post-desastre.

Es en este contexto que el Fondo Adaptación empezó a trabajar en la presentación de una propuesta al Gobierno Nacional, enfocada a establecer un nuevo rol dentro de la arquitectura institucional de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático del país, más allá de las tareas asociadas al Fenómeno La Niña 2010-2011, que le permitiera aportar su conocimiento para contribuir, a través de la capitalización de su experiencia en la ejecución de proyectos, en el fortalecimiento de las políticas públicas en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, a escala nacional, territorial y en el ámbito sectorial. Dicha propuesta, se tradujo en la modificación del alcance del objeto del Fondo a través de la Ley 1753 del 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Esta nueva perspectiva institucional, lleva al Fondo Adaptación a ser una entidad técnica en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, reconocida en el ámbito nacional e internacional, como actor fundamental en la agenda de desarrollo sostenible del país.

A partir del nuevo rol, la entidad participó de manera activa en las discusiones preparatorias para la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21/CMP11) que tuvo lugar en París (Francia) a finales del año 2015.

En este marco, gracias a la implementación de proyectos multisectoriales e integrales desarrollados por el Fondo Adaptación, el Gobierno Nacional ha contribuido en las diferentes acciones prioritarias de adaptación de cambio climático; ejercicio que junto con la culminación de las actividades de recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno La Niña, son tareas que el Fondo Adaptación tiene la misión de seguir adelantando de manera eficiente.

9.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

El Fondo Adaptación, en cumplimiento de sus objetivos misionales adelantó las actividades y los logros que se detallan a continuación:

9.2.1 Sector transporte

Se concluyó la estructuración integral de 5 corredores viales que serán necesarios para la construcción del programa 4G y se entregaron la totalidad de los diseños de los sitios críticos cumpliendo con el 100% de estas 2 metas.

También se completó la contratación de la totalidad de los sitios críticos que se encuentran financiados, esto es, 390 sitios críticos contratados, pasando del 52% de ejecución al 100%; cumpliendo igualmente con la meta de contratación.

Se terminó la construcción de 282 sitios afectados por la ola invernal, lo que equivale a un avance del 84% del total de la intervención del sector.

Las labores adelantadas a la fecha por el Fondo Adaptación para el Sector Transporte arrojan como resultado 346 sitios críticos finalizados de 390 contratados, con una inversión total de \$1.748 billones de pesos.



9.2.2 Sector salud

Se entregó el 84% de los hospitales diseñados; se contrataron 8 Instituciones Prestadoras de Salud - IPS avanzando del 33% al 51% respecto a la meta propuesta.

Siete IPS entregadas, dotadas con tecnología de punta cumpliendo con todos los requisitos de habilitación que permitirán dignificar el servicio de salud de los beneficiarios en lugares apartados en los Departamentos de Atlántico, Cauca, Boyacá, Tolima, Córdoba y Norte de Santander.

Con las intervenciones entregadas se han beneficiado más de 733.098 colombianos, con una inversión de \$26.761 millones de pesos.

Adicionalmente, en la actualidad el Fondo Adaptación construye 13 IPS, por un valor total invertido de \$124.324 millones de pesos, que esperan beneficiar a 411.440 colombianos.

9.2.3 Sector vivienda

Las intervenciones de este sector están dirigidas a la construcción y reconstrucción de las viviendas afectadas por el fenómeno de “La Niña 2010 - 2011”.

Para el desarrollo de esta tarea la entidad cuenta con una metodología que permite la implementación de proyectos para la atención de las viviendas reportadas en el Registro Único de Damnificados “Reunidos” dentro del “Programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en

zonas de alto riesgo no mitigable afectados por los eventos derivados del Fenómeno La Niña 2010 -2011”.

Adicionalmente cuenta con unos lineamientos generales que le permiten llevar a cabo el proceso de intervención de las viviendas reportadas en el Registro Único de Damnificados y que sirven como una guía de operaciones a todos los actores involucrados.

Sobre las actividades adelantadas por el Sector Vivienda del Fondo, a la fecha de un universo de 58.087 hogares a atender se ha logrado:

- Viviendas aprobadas: 44.771
- Viviendas contratadas: 37.070
- Viviendas entregadas: 12.995

9.2.4 Sector educación

- Se han terminado 66 Instituciones Educativas, repartidas en 9 Departamentos del país y más de 30 municipios.
- Estas instituciones, han beneficiado aproximadamente a 12.400 niños que se vieron afectados por la ola invernal del 2010 – 2011.
- Adicionalmente, las obras reconstruidas se encuentran integradas a la estrategia denominada DICE (Deportes, Infancia, Cultura y Educación), que busca que los espacios educativos se articulen a los sectores de infancia, cultura y deporte, convirtiéndose en escenarios multidisciplinarios para la comunidad en general de cada uno de los municipios objeto de la intervención.
- Este programa aportará 1.800 aulas a las metas del Ministerio de Educación.
- La inversión en diseño y obra en las sedes entregadas asciende a \$102.580 millones de pesos.

9.2.5 Sector de acueducto, alcantarillado y agua potable

Las labores adelantadas a la fecha por el Fondo Adaptación para el sector de acueducto, alcantarillado y agua potable, arrojan como resultado 197 intervenciones financiadas, con una inversión total de \$528.948 millones, de los cuales se han comprometido a través de convenios y/o contratos recursos por el orden de los \$430.065 millones correspondientes al 81% y se encuentra por contratar recursos por el orden de \$98.881 millones, correspondiente al 19%.

Se tienen aprobados 186 diseños de las 197 intervenciones financiadas, que equivale al 94% de los diseños, para construir obras por un valor estimado de \$500 mil millones de pesos.

Se contrataron cerca de 73 proyectos del sector de Agua y Saneamiento por valor estimado de \$125 mil millones de pesos, para un total acumulado de 135 proyectos contratados por valor de \$430 mil millones de pesos, lo que corresponde aproximadamente a un 81% del sector.

Se terminaron y/o entregaron 34 obras por valor estimado de \$74.500 millones en los departamentos de Atlántico, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Santander,

Para un total acumulado de 57 intervenciones entregadas en el último año.

9.2.6 Proyectos de Medio Ambiente

El sector medio ambiente del Fondo Adaptación, se encuentra en el proceso de fortalecimiento del ordenamiento ambiental del territorio, como estrategia fundamental para reducir las condiciones de riesgo en las regiones (cuencas hidrográficas) que fueron afectadas por el Fenómeno La Niña 2010-2011, mediante la formulación y/o actualización de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), así mismo adelanta la implementación de acciones en el territorio tales como: la delimitación de humedales y páramos para la protección o regulación de su ocupación; el diseño e implementación de una red hidrometeorológica de alertas tempranas y su respectiva herramienta de gestión y análisis de información, que permita articular los procesos de ordenación ambiental; y la recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y recarga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas.

Estos proyectos apuntan a un adecuado ordenamiento ambiental del territorio, que incorpora el componente de gestión del riesgo como determinante ambiental en las políticas de desarrollo.

El Fondo Adaptación entregó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los insumos para la delimitación de 21 páramos y humedales.

Se contrató el 100 % de las estaciones hidrometeorológicas (457) que se instalarán en los lugares de mayor riesgo hidrológico del país y que contribuirán al IDEAM a prever potenciales riesgos climáticos y contar con un sistema de alertas tempranas en tiempo real, También se contrató el 99% de la actualización y formulación de los Planes de Ordenamiento de Cuencas (POMCAS) por valor de \$142.803 millones, que permitirán ordenar el territorio e impactar los planes de ordenamiento territorial que ayudarán a gestionar de mejor manera el riesgo y tomar decisiones en el largo plazo más adecuadas.

9.2.7 Reactivación económica

El Fondo finalizó la ejecución de 135 proyectos de alianzas productivas cumpliendo con el 100% de esta meta.

Entregó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 3 de 4 estudios de Distritos de Adecuación de Tierras y dejó contratado el último que faltaba.

En los Proyectos Reactivar se ejecutaron 40 nuevos proyectos avanzando en un 46% de la meta.

Se entregó el 100% de los Sistemas de Producción Adaptados al Cambio Climático finalizando esta iniciativa.

Se llevaron a cabo 2.145 encuentros de seguimiento y control social, en los cuales participaron 48.280 personas de la comunidad, también se conformaron 166 equipos locales de seguimiento en los que participaron 1.227 personas de la comunidad.

En 16 departamentos se formularon estudios de Pre –inversión y se adelanta la ejecución de 84 proyectos productivos con una atención de aproximadamente 14.000 familias, pequeños productores damnificados.

Finalmente, la entidad atendió a 253 Asociaciones de microempresarios rurales, en 24 departamentos y 153 municipios, con una inversión total de \$3.901.101.750.

9.2.8 Macroyecto Gramalote

En el proceso de Reasentamiento de Gramalote se han alcanzado logros determinantes para asegurar el retorno de las familias al nuevo casco urbano.

Con la primera fase del proyecto se está habilitando un sector del casco urbano para dar cabida al primer grupo de soluciones de vivienda y el equipamiento urbano.

A continuación, se desarrollan los hitos más importantes en la ejecución del Macro proyecto de Gramalote:

La fase inicial del proceso de urbanismo y equipamientos en el nuevo casco urbano de Gramalote, avanza y ha permitido importantes avances en la construcción de:

- Vías urbanas pavimentadas con andén (incluidas redes)
- Vías urbanas con subbase y bordillo (incluye redes)
- Conformación de terrazas incluyendo construcción de muros.
- Plaza principal.
- Puentes vehiculares y box culvert.
- Plaza de mercado.
- Centro Administrativo Municipal – CAM.

Las obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado del reasentamiento del municipio de Gramalote, se encuentran en su etapa final y se destaca la terminación de la línea de conducción, el desarenador y la planta de tratamiento de agua potable.

Se contrató la construcción de las primeras 600 viviendas.

De igual manera, se encuentra ya en marcha la construcción de dos vías de acceso, el tramo vial Miraflores - Puente Cuervo, por valor de \$54.122.996.988, el cual se encuentra con 2,3 Km pavimentados y el tramo Mira-flores – vía Lourdes, la cual tendrá 2,5 kilómetros de

extensión y beneficiará aproximadamente 5.000 personas. A la fecha se cuenta con 2,5 km explanados y 2 puentes en cimentación.

Se contrató la construcción del colegio que beneficiará aproximadamente a 741 estudiantes, esta obra incluye cancha múltiple, ágora, patio de banderas, huerta escolar, centro integrado de recursos educativos, aulas de sistemas, laboratorios y aula de tecnología.

Se adelanta la construcción del Hospital San Vicente de Paul, por un valor de \$5.551.474.252 que contará con servicios de urgencias, hospitalización, obstetricia, sala de observación, laboratorio, inmunología y consulta externa.

Al tiempo que se ejecutan estas obras de infraestructura, se han realizado actividades complementarias de acompañamiento social a las familias gramaloterías. Se dio inicio al proceso de implementación de planes de vida de cada familia a ser reasentada, se llevó a cabo la convocatoria y selección de la población no propietaria que será beneficiaria de una vivienda y la asignación de las viviendas de los propietarios habitantes y no propietarios que resulten priorizados.



Finalmente, el Fondo tiene previsto que el traslado de las personas se inicie una vez estén listas las condiciones de seguridad y acceso a la población gramalotera, dentro de los plazos establecidos para el macroproyecto.

9.2.9 Macroproyecto Canal del Dique

Se aprobaron los diseños definitivos de las obras de control de inundaciones de centros poblados.

Se ha mitigado el riesgo de ruptura del Dique en las condiciones en que ocurrió en el año 2010. El punto de ruptura se reforzó y realzó.

Se hizo la contratación del primer grupo de obras en los centros poblados de San Estanislao, Villa Rosa – Santa Lucía, San Cristóbal y Soplavento. Se realizaron obras de restauración ambiental, aprobando los diseños básicos de las obras de conexión en los complejos de ciénagas en el área de influencia

Se realizó coordinación interinstitucional a nivel nacional con Minhacienda, Mintransporte, Minambiente, DNP, Ecopetrol y Cormagdalena.

Se han priorizado los puntos críticos para terminarlos antes del periodo de lluvias reduciendo el riesgo de inundación.

Finalmente, hay que resaltar que el Fondo Adaptación en el marco del Macroproyecto, ha adelantado acciones de mitigación, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

- Acciones de mitigación – Preparación de comunidades:
 - Diplomado de Gobernanza del Agua para 40 personas de la zona
 - Fortalecimiento de Consejos Municipales de Gestión del Riesgo (CMGR) para los 20 municipios del área de influencia, capacitados por la Universidad del Norte y la Corporación de Desarrollo y Paz de la Zona de Canal del Dique. Deben incorporar la gestión de riesgo en los planes de desarrollo municipal.
 - Formación de Red de gestores del riesgo (profesores de colegio, alumnos de 11 y miembros del CMGR)

- Acciones de mitigación – Obras de protección de Centros Poblados:
 - Se encuentran en ejecución las obras preventivas en el tramo Calamar – Santa Lucía, protección de Santa Lucía, Villa Rosa (Repelón), San Cristóbal, Soplaviento y San Estanislao.
 - En contratación: Tramo Santa Lucía - Villa Rosa, San Cristóbal 2 etapa, Higuieretal (San Cristóbal), Soplaviento 2 etapa, Mahates, Evitar (Mahates) y Calamar.
 - Obra de protección de orillas de Santa Lucía, Atlántico.

- Otras Acciones de Gestión de Riesgo:
 - Se han generado herramientas predictivas que pueden ser útiles en las estrategias de manejo contingente, las cuales, en el marco de la legislación actual están a cargo de las autoridades locales coordinadas por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre.
 - El Fondo realizó la capacitación a los miembros del Centro de Modelación del IDEAM, sobre la aplicación del modelo SOBEK 2D para Canal del Dique. Con lo anterior, el Centro de Modelación puede realizar una caracterización detallada de amenaza de inundación de la región, para toma de decisiones

A la fecha se cuenta con la aprobación de la Alternativa para las obras principales del Plan de manejo Hidrosedimentológico y ambiental del sistema del Canal del Dique, sobre la cual se desarrolla la ingeniería de detalle, esta alternativa tiene como función controlar los caudales que entran al canal del dique, mantener la navegabilidad, la migración de los peces, entre otros.

9.2.10 Macroproyecto Jarillón de Cali

Con la firma del Convenio con el Municipio de Cali, la Corporación Autónoma del Valle del Cauca y Emcali, se logró el cierre financiero del proyecto comprometiendo a las entidades territoriales a cofinanciar el 30% del mismo con un aporte \$275 mil millones. Esto se traduce en un trabajo articulado con las regiones que garantiza la sostenibilidad del proyecto.

Se entregaron 1.908 viviendas, permitiendo el reasentamiento de estas familias que se encontraban en zonas de riesgo no mitigable de la ciudad.

Se realizó la rehabilitación y reforzamiento de la infraestructura vital, estación de bombeo, paso del comercio, planta tratamiento aguas residuales y planta de tratamiento agua potable con un avance de obra del 95%. Se recuperó la Laguna el Pondaje Fase II obteniendo un avance de obra del 84%.

Se elaboraron los diseños de las obras de reforzamientos para condiciones estáticas y dinámicas, de los 26 Km de los Jarillones del Distrito de Aguablanca.

Se adelantó la contratación y se iniciaron las obras de realce, reforzamiento del tramo 1 y protección de orillas, del sistema de Jarillones que rodean al distrito de Aguablanca.

Se cuenta con los diseños de la PTAR y la PTAP y los prediseños de las obras complementarias del sistema de drenaje oriental (sector de Aguablanca).

9.2.11 Macroproyecto La Mojana

La región de La Mojana es uno de los deltas hídricos más complejos de Latinoamérica similar al Paraná. En particular, recoge las afluencias de tres de los ríos más importantes del país como son el río Cauca, San Jorge y Magdalena (Brazo de Loba). Otros ríos con gran aporte a la región son el río Nechi y el río Caribona.

El proyecto tiene como objetivo desarrollar intervenciones estructurales y no estructurales que conduzcan a una mejor adaptación a las condiciones ambientales e hidrográficas, y a las características sociales y económicas de la región. Se busca beneficiar a los cerca de 400.000 habitantes de los 11 municipios del núcleo de La Mojana, fuertemente afectados por las inundaciones durante el Fenómeno La Niña 2010-2011.

Los principales avances realizados por el Fondo Adaptación a la fecha, en el Macroproyecto la Mojana son los siguientes:

Se generaron escenarios de amenaza para los 11 municipios de la Mojana, incorporando la variabilidad climática. Se simuló el efecto de diferentes alternativas de intervención estructural y de adaptación de infraestructura en la reducción de la amenaza. Se hizo un análisis costo beneficio de las diferentes alternativas de intervención para definir la

alternativa óptima. A la fecha se cuenta con un completo plan de acción⁷⁰ para la reducción del riesgo de inundaciones y la adaptación al cambio climático de La Mojana que propone un nuevo modelo basado en gestión integral del riesgo.

Así mismo, se realizó el diagnóstico técnico y jurídico sobre los 85.000 predios de la región, así como la actualización de las zonas socioeconómicas homogéneas y la modelación integrada de la amenaza que permite conocer la altura de inundación para cualquier lugar de La Mojana asociada a una probabilidad de ocurrencia.

9.2.12 Macroproyecto Río Fonce

Se ha contratado el 100% de las obras civiles de Mitigación del Riesgo en áreas afectadas, en 10 municipios de la cuenca del Río Fonce (Santander) mediante la reconstrucción de puentes vehiculares, puente peatonal, recuperación de represas y estabilización de taludes en carreteras. Se contrató el 50% de la reforestación para la mitigación del riesgo en dos municipios de la cuenca, se contrató el 85% de las obras del proyecto.

Las etapas surtidas con el avance actual en las obras en ejecución, permite establecer un avance del 71 % del proyecto río Fonce.

9.3 Riesgos y desafíos enfrentados

El principal desafío del Fondo Adaptación es lograr entregar todas las obras adaptadas al cambio climático de acuerdo con los cronogramas que se tienen previstos y atender a toda la población damnificada por el Fenómeno La Niña 2010-2011.

Además, un gran desafío consiste en ejecutar proyectos integrales de gran impacto en materia de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, que generen conocimiento sobre las condiciones de riesgo del país, fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. El Fondo Adaptación a través de su gestión permite anticiparse a la materialización del riesgo para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado y contribuye a fortalecer las políticas públicas en gestión del riesgo de

⁷⁰ El Plan de Acción para la reducción del riesgo de inundación y adaptación al cambio climático en La Mojana está estructurado sobre 5 ejes de trabajo a saber:

- *Infraestructura más segura y sostenible* cuyo objetivo es reducir la exposición y susceptibilidad física a través de obras que garanticen el control de inundaciones en los cascos urbanos y la construcción de viviendas, sedes institucionales, entidades educativas adaptadas a la inundación, obras respecto de las cuales ya se han efectuado avances, según se indica en el siguiente numeral.
- *Hábitat saludable* en cual busca garantizar condiciones ambientales adecuadas en el entorno de los habitantes de La Mojana que les permitan un desarrollo sano.
- *Recuperación de las dinámicas ambientales*, en el entendido que el mayor recurso de La Mojana es el agua y debe ser gestionado siguiendo las dinámicas cíclicas de los pulsos hidrológicos, las capacidades de carga de las ciénagas y evitando superar algunos umbrales críticos de abundancia y escasez del agua que llevan a eventos igual de catastróficos.
- *Gobernanza y fortalecimiento de capacidades locales* con miras a robustecer las capacidades de planeación, gestión y ordenamiento territorial de los entes locales.
- *Desarrollo socio-económico adaptado*, a través del cual se plantean entre otras, intervenciones significativas que tienen como objetivos la reducción de la pobreza y la transformación productiva a sistemas más adaptados a la variabilidad y el cambio climático.

desastres y adaptación al cambio climático, tanto a escala nacional y territorial, como en el ámbito sectorial.

Por último, el Fondo permanecerá como un actor clave en la ejecución de proyectos de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, tanto en la escena nacional como en la internacional, realizando intervenciones de desarrollo integral adaptado en regiones afectadas por cambio climático.

10 Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)

10.1 Visión de largo plazo

Coljuegos espera ser reconocida por su modelo de gestión, que transforme la industria de juegos de suerte y azar nacional y territorial, en un sector responsable, transparente y sólido, producto de operar con estándares de clase mundial, y de esta forma lograr aumentar la confianza de los consumidores de juegos de suerte y azar (JSA) y de la sociedad, de la mano de la generación de mayores recursos para el financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior implica la estructuración y consolidación de un portafolio de juegos, la reducción de la operación ilegal y el establecimiento de estándares a los operadores de JSA. Objetivos que se soportan en una institución sólida en sus procesos y orientada a la atención de sus clientes.

10.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

A continuación, se presentan los principales logros obtenidos por Coljuegos en relación con: (i) recaudo de derechos de explotación; (ii) control a la operación ilegal; (iii) conexión en línea; (iv) juegos on-line y (v) otros resultados.

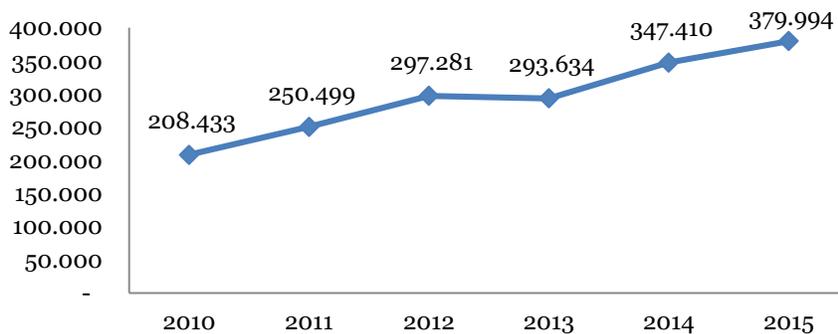
10.2.1 Recaudo de derechos de explotación⁷¹

El recaudo por derechos de explotación de la Entidad ha aumentado en un 82.3 % entre 2010 y 2015, pasando de \$208 mm en 2010 a \$379 mm en 2015 (ver Gráfica 58). Entre 2014 y 2015 la variación fue de 9.38%.

En lo corrido de 2016 se evidencia un aumento del 18% en el recaudo por derechos de explotación con respecto al acumulado de junio de 2015 (ver Gráfica 59). Este incremento se explica básicamente por un aumento del 31% de juegos novedosos, originados fundamentalmente por el juego Baloto Revancha el cual creció en 30% y por los juegos promocionales que tuvieron una variación positiva del 353% debido al cambio normativo establecido en la ley 1753 de 2015 artículo 94, donde se elimina la excepción de este pago a las empresas industriales y comerciales.

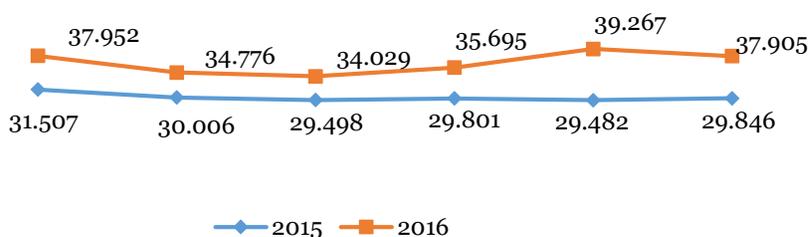
⁷¹ Los derechos de explotación generados por las diferentes autorizaciones dadas por Coljuegos están compuestos por: (i) un porcentaje de las ventas brutas, para el caso de los juegos novedosos; (ii) la aplicación de tarifas para las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos, que operan a través de los juegos localizados (casinos y bingos); (iii) un porcentaje del valor total del plan de premios para el caso de los juegos promocionales; (iv) un porcentaje sobre el valor de las ventas para las rifas; (v) las liquidaciones de aforo impuestas y los intereses moratorios generados por los operadores de juego por el no pago de los derechos de explotación; (vi) los premios caducos, que son aquellos no reclamados por los ganadores transcurrido un año luego del sorteo y (vii) los rendimientos financieros generados por las subcuentas de derechos de explotación que son administradas por una entidad fiduciaria, en los juegos novedosos.

Gráfica 58 Recaudo histórico Derechos de Explotación
(Millones COP)



Fuente: Coljuegos

Gráfica 59 Derechos de explotación
Año corrido a junio 2015 y a Junio 2016
(Millones COP)

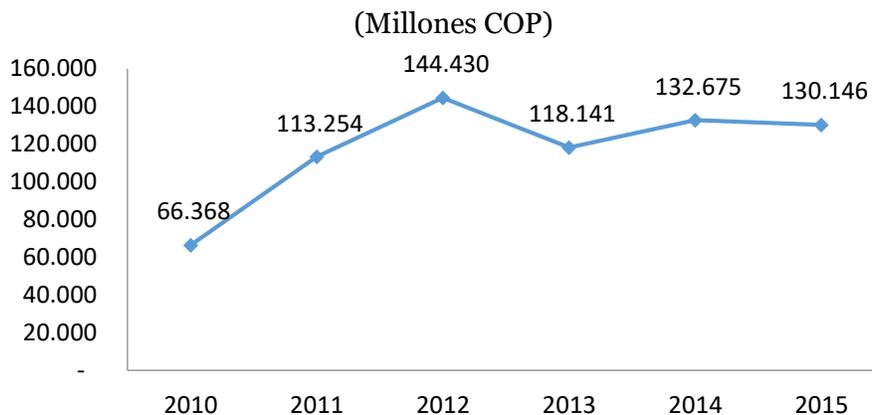


Fuente: Coljuegos

10.2.1.1 Evolución de los ingresos por juegos novedosos

Los juegos novedosos se entienden como cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes y de las apuestas permanentes. Actualmente, bajo esta modalidad operan en Colombia el Loto en Línea (Baloto), Superastro y las Deportivas.

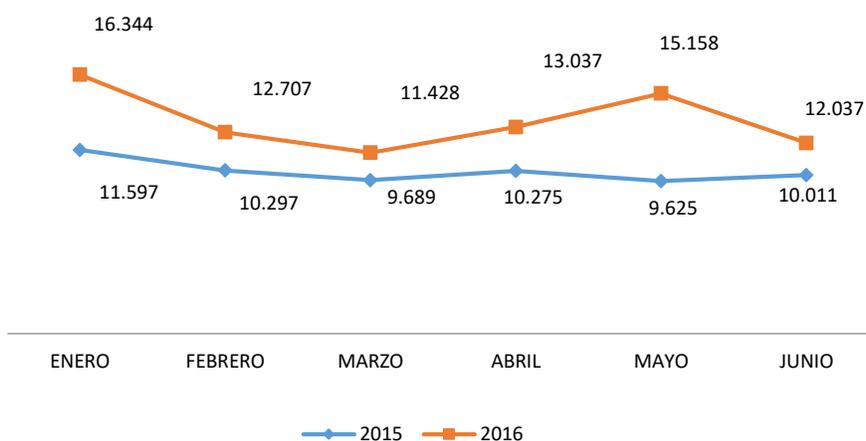
Entre 2014 y 2015 se presentó una disminución de 1.9% en los ingresos (ver Gráfica 60), comportamiento explicado principalmente por la disminución de los ingresos del juego Baloto; en este juego, los ingresos dependen fundamentalmente del premio acumulado (entre mayor es el premio, mayores son las ventas que tiene el juego). Durante 2014 el mayor acumulado fue de \$62.000 millones, mientras que para 2015 el mayor acumulado alcanzó \$15.500 millones.

Gráfica 60 Derechos de explotación juegos novedosos 2010-2015

Fuente: Coljuegos

En la Gráfica 61 se observa un crecimiento equivalente a 31% en los ingresos de juegos novedosos respecto de los recaudos realizados en el periodo enero a junio, entre los años 2015 y 2016.

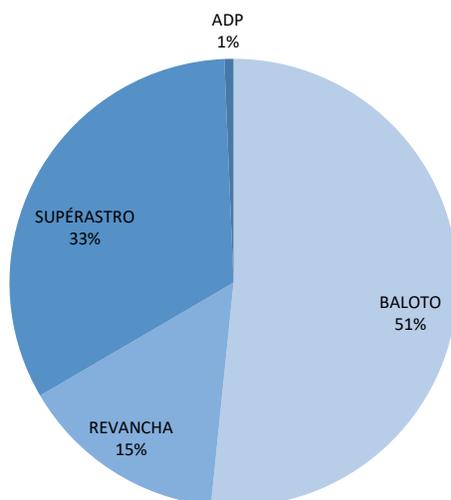
El comportamiento de los juegos novedosos en lo corrido del 2016 es favorable en cada uno de los meses comparativamente con la vigencia 2015, explicado principalmente por los acumulados del premio mayor de Baloto alcanzando acumulados de \$26.000 y %35.000 millones para 2015 y 2016 respectivamente.

Gráfica 61 Derechos de explotación juegos novedosos**Enero - Junio 2015 vs Enero - Junio 2016**
(Millones COP)

Fuente: Coljuegos

La participación de cada juego novedoso en el recaudo total de 2015 se presenta en la Gráfica 62.

Gráfica 62 Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso 2015



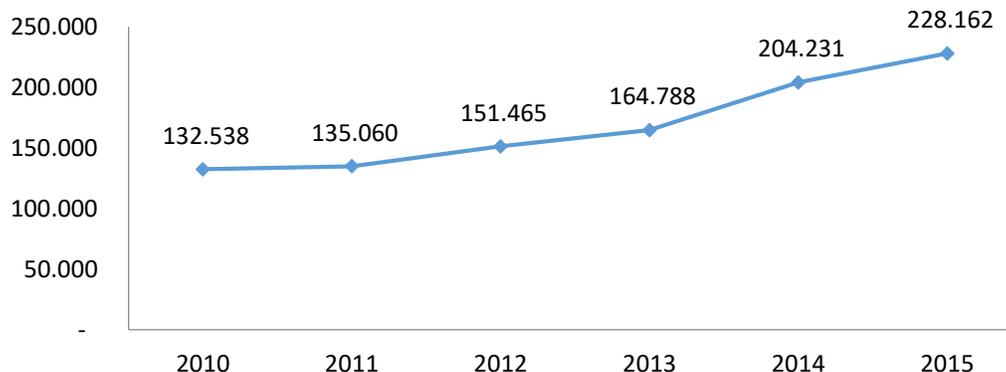
Fuente: Coljuegos

El juego novedoso Baloto sigue teniendo la mayor participación en el ingreso con el 66% del total, incluyendo el nuevo sorteo llamado “Revancha” el cual fue incorporado en octubre de 2012, sin embargo se observa un repunte en la participación del juego Superastro debido al posicionamiento que ha tenido en el mercado de Juegos de Suerte y Azar, pasando de un recaudo de \$33.601 millones en 2014 a \$42.637 millones en 2015 y finalmente se observa la incorporación en el mercado de los novedosos el nuevo juego de Apuestas Deportivas Paramutuales – ADP con una participación del 1% representada en \$855 millones para el 2015.

10.2.1.2 Evolución de los ingresos por juegos localizados

Los juegos localizados se componen de la operación de casinos donde funcionan máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos en establecimientos de comercio, a los que asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar. Los ingresos por este rubro tuvieron un incremento de 11.7% entre 2014 y 2015 (ver Gráfica 63).

Gráfica 63 Derechos de explotación juegos localizados 2010 - 2015
(Millones COP)

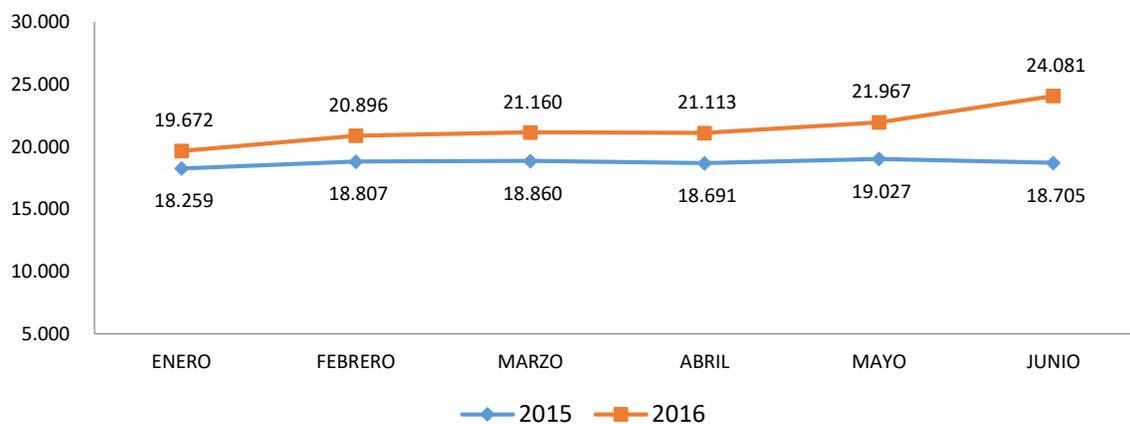


Fuente: Coljuegos

En lo corrido del año 2016 los ingresos por juegos localizados han tenido un incremento del orden de 15% (ver Gráfica 64) explicado en buena medida por dos variables:

1. Por la implementación del programa de conexión de máquinas electrónicas tragamonedas en línea, el cual permite establecer el nivel real de ventas de cada máquina y así calcular los derechos de explotación en relación a dicho nivel de ventas.
2. Por el incremento en el inventario de los implementos de juegos de suerte y azar autorizados por Coljuegos que operan en estos establecimientos.

Gráfica 64 Derechos de explotación juegos localizados
Enero – Junio 2015 vs Enero – Junio 2016
(Millones COP)



Fuente: Coljuegos

Con relación al número de elementos de JSA autorizados por los contratos, se observa que hubo un incremento de 4.63%, para el periodo 2014-2015 (ver tabla 64). El aumento en el número de elementos se explica en parte por los esfuerzos de Coljuegos para combatir la operación ilegal de este tipo de juegos.

Tabla 64 Inventario Juegos Localizados

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016 (junio)
No. Contratos	321	366	389	384	383
No. Locales	2.435	2.753	3.079	2.638	2.693
No. Máquinas	64.405	74.773	83.915	82.206	87.211
No. Juegos de Casino	540	510	553	1.082	584
No. Sillas de Bingo	19.608	21.398	23.777	24.878	24.318
No. Contratos con Garantía	272	363	389	384	383

Fuente: Coljuegos

Para 2016 se observa una estabilización tanto en el número de contratos como en el número de elementos de JSA localizados.

10.2.2 Control de operación ilegal

Durante el año 2015, Coljuegos realizó 494 acciones de control a establecimientos de comercio en los que presuntamente operaban juegos localizados sin autorización.

En 450 acciones de control, que corresponden al 91% de las acciones de 2015, se presentaron resultados positivos, pues se detectó la operación presuntamente ilegal de juegos de suerte y azar y se adoptó la medida cautelar de retiro de los elementos de juego y en 44 acciones, correspondientes al 9%, no se evidenció operación ilegal (correspondieron a establecimientos autorizados, establecimientos cerrados, direcciones inexistentes, actividades diferentes a los juegos de suerte y azar).

Las acciones de control cubrieron 24 departamentos del país: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Tabla 65 Elementos retirados en control a las operaciones ilegales

Elemento de Juego	2013	2014	2015	2016 (junio)
MET	2.275	2.503	2.728	2.181
Bingo	2.014	2061	704	0
Mesas de Póker	11	12	3	0
Ruletas	9	3	4	2
Deportivas			48	10
Otros JSA			3	1
Total	4.309	4.579	3.490	2.194

Fuente: Coljuegos

En lo corrido de la vigencia 2016 se han retirado 2.194 elementos ilegales de acciones de control realizadas en las ciudades de Bogotá, Cali, Corozal y Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Armenia, Bello, Mosquera, Neiva, Pereira, Zarzal y Soacha. Este resultado representa un crecimiento del 18% frente al acumulado de junio del 2015 de 1.864 elementos retirados del mercado.

10.2.3 Conexión en línea de Máquinas Electrónicas Tragamonedas

En materia de conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), Coljuegos fijó mediante Resolución 1400 de 2014 el cronograma progresivo de conexión y los estándares y requerimientos técnicos para la conexión en línea, conectividad que tiene como propósito principal identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos, como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración.

La expedición de esta resolución estuvo precedida de la realización de estudios en torno a los operadores de MET, el análisis del parque de las MET autorizadas, así como el desarrollo de ejercicios de socialización, sesiones de estudio y consideración sobre los alcances del proyecto con los operadores.

A diciembre de 2015, se logró la conexión en línea del 33% del inventario de elementos, correspondiente a 27.199 elementos en línea sobre el total de elementos del inventario el cual es de 82.735.

En lo corrido de la vigencia 2016 (junio) se han conectado en línea 53.222 máquinas electrónicas tragamonedas de un total de 87.211 máquinas autorizadas, representando el 61% cumpliendo con la resolución No.20161200005274 del 10 de marzo de 2016 la cual establece que a mayo el 60% del total de máquinas deberían estar conectadas.

Tabla 66 Comportamiento de Conexión en Línea

Periodo	ONLINE	Autorizadas	%
Oct-15	25.281	82.214	30,8%
Nov-15	26.245	82.964	31,6%
Dic-15	28.677	82.646	34,7%
Ene-16	30.726	83.421	36,8%
Feb-16	33.588	84.650	39,7%
Mar-16	35.002	85.533	40,9%
Abr-16	39.969	85.731	46,6%
May-16	52.839	86.259	61,3%
Jun-16	53.222	87.211	61,0%

Fuente: Coljuegos

10.2.4 Juegos On - Line

Se entiende que un juego de suerte y azar opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios, se realizan únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número aleatorio virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. No se entienden operados por internet aquellos juegos que incluyan la realización de sorteos físicos, como el chance y loterías, entre otros, en cuyo caso el internet será un medio de comercialización.

Durante 2014 y parte del primer semestre de 2015, Coljuegos, mediante una investigación de diferentes mercados donde se opera este tipo de juego, identificó las siguientes condiciones necesarias para hacer atractiva y sostenible la operación de este tipo de juegos en el país:

- Un marco reglamentario adecuado, con impuestos y bases impositivas que incentiven a los interesados a vincularse y no operar de manera ilegal en los mercados o jurisdicciones. Esto en la práctica se logra estableciendo bases que le permitan al operador competir en condiciones que le permitan al juego crecer, teniendo en cuenta el nivel de pago de premios a jugadores que puedan ofrecer, la elasticidad del jugador (a mayores premios pagados, mayores apuestas) y que den como resultado mercado más grande que genere más ingresos por derechos de explotación
- Requerimientos tecnológicos que garanticen la integridad de la información y la transparencia de los juegos para los usuarios (jugadores) y para quien los vigila.
- Medidas que estén orientadas a proteger la integridad de los jugadores que garanticen prácticas de juego responsable en cada una de las modalidades de juego existentes.

En la vigencia 2015 se recibió autorización por parte de la Junta directiva de Coljuegos para publicar los documentos correspondientes al proyecto de reglamento de Juego On - Line en aras de dar cumplimiento al artículo 8 Numeral 8vo. Ley 1437 de 2011. En la publicación se establece que desde el día 21 de diciembre de 2015 hasta el 22 de enero de 2016, se podrán enviar las observaciones y comentarios que surjan sobre el proyecto de reglamentación de juegos operados por internet.

Luego de analizados los comentarios realizados al proyecto de reglamento de Juego, la Junta Directiva de Coljuegos aprueba el Reglamento de los juegos operados por Internet el día 24 de mayo, que se encuentra publicado en el Diario Oficial y en la página web de la entidad.

10.2.5 Máquinas Electrónicas Tragamonedas en Ruta

El juego localizado denominado Máquinas Electrónicas Tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, es un nuevo esquema de operación el cual permite al jugador realizar su apuesta en máquinas tragamonedas, (con condiciones técnicas especiales necesarias para la efectiva operación de cada tipo de juego localizado) ubicadas en comercios diferentes a las salas de juegos tradicionales.

En la vigencia 2015 se adelantaron mesas de trabajo internas con asesores externos en las que se evidenció la necesidad de abarcar un análisis en virtud a las similitudes que existen entre las máquinas en ruta y los juegos operados por internet, y considerando la no existencia de reglamentación alguna y que técnicamente comparten una relación con los sistemas tecnológicos que convergen para el funcionamiento técnico de los juegos, se consideró viable profundizar el análisis dirigido a los modelos relativos a las máquinas presenciales conectadas por internet (server based slots).

Luego de realizado el respectivo análisis de las situaciones evidenciadas, se preparó el proyecto de acto administrativo mediante el cual se define el esquema de Operación de las Máquinas Electrónicas Tragamonedas que operan en otros establecimientos con actividad principal diferente a las de juegos de suerte y azar, el documento fue revisado con la Presidencia de Coljuegos y previa validación y autorización de la Junta Directiva de la entidad, el documento se publicó en el portal de la entidad para recibir opiniones, sugerencias y/o comentarios del público en general.

En lo corrido de la vigencia 2016 se publicaron el borrador del Esquema de operación de Máquinas Electrónicas Tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente de juegos de suerte y azar junto a los Anexos de Requerimientos técnicos de dicha publicación, recibándose 240 observaciones de 27 interesados diferentes. Tomando como punto de partida las observaciones recibidas se realizaron las modificaciones pertinentes al proyecto de reglamento y se elaboró un anexo adicional para dar mayor alcance a las características especiales que deben cumplir los elementos de juegos asociados al esquema de operación; el 31 de marzo de 2016 mediante resolución 2016000006944 se aprueba el esquema de operación de las Máquinas electrónicas Tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar.

10.2.6 Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar - STCNJSA

Dentro de los principales temas desarrollados por Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar en el 2015 sobre reglamentación y regulación del sector se encuentran:

- Aprobación del reglamento de las apuestas sobre los resultados de Carreras de Caballos. “Acuerdo 179 de 2015”.
- Aprobación del acuerdo por medio del cual se modifica el Acuerdo 097 el cual establece los requisitos para la adopción e implementación del SIPLAFT en las empresas operadoras juegos de suerte y azar del orden territorial. “Acuerdo 237 de 2015”.
- Aprobación del acuerdo por medio del cual se establece la información periódica de la operación que los concesionarios de apuestas permanentes o chance deben remitir y definen las condiciones del envío de la misma. “Acuerdo 294 de 2016”.

Para la vigencia actual 2016 se aprobó el acuerdo del formulario de declaración derechos de explotación y gastos de administración para apuestas en hípicas.

10.2.7 Otros resultados

- Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SIPLAFT). A 31 de diciembre de 2015, el 100% de los operadores adoptó los criterios y parámetros mínimos para la implementación y funcionamiento del SIPLAFT en cumplimiento a las disposiciones de la Resolución 260 de 2013.
- Se expidió la resolución número 4276 de 2015, definiendo las actividades comerciales compatibles, el número mínimo de elementos por contrato, el número mínimo de elementos por establecimiento de comercio, la constitución de garantías y la información requerida para la validez de la licencia del software del juego de Apuestas en Carreras y Deportes Virtuales y la respectiva certificación por los laboratorios avalados por Coljuegos.

10.3 Riesgos y desafíos enfrentados

Para Coljuegos los principales desafíos son:

- i) Continuar de la mano del sector la implementación del Sistema de Conexión en Línea para MET, entre otras medidas para el mejoramiento de las buenas prácticas de operación.
- ii) El aumento del juego legal, a través de la reducción de la operación ilegal y el fomento de la formalización del sector. La puesta en operación de los nuevos

juegos Apuestas y Carreras en Deportes Virtuales (ACDV), Máquinas en Ruta y Juegos operados por internet.

- iii) Continuar el fortalecimiento institucional para enfrentar los retos de crecimiento del sector.

En materia de conexión en línea, Coljuegos pretende introducir una transformación del sector, elevando los estándares de operación de estos juegos y de quienes realizan esta actividad económica con la conexión del 100% de las MET.

En este proceso Coljuegos viene adelantando un acompañamiento permanente a los operadores, brindándoles orientación y soporte a través de todos los canales de atención y generando espacios para la articulación con proveedores de software, entre otros actores involucrados.

Con relación a la reducción de la operación ilegal de JSA, es necesario adelantar acciones coordinadas con otras instituciones del Estado para ser más eficaces en los resultados. Será muy importante iniciar el protocolo que permita el bloqueo de páginas web no autorizadas que presten el servicio de juegos online, esto de la mano del Ministerio de las Tecnologías y las Telecomunicaciones y la Policía Nacional.

11 Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)

11.1 Visión de largo plazo

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF, para el 2018 estará posicionada como una entidad líder en proyección normativa, bajo los estándares internacionales en la materia. Estos procesos se enmarcarán en las recomendaciones de organismos internacionales como la OECD, que involucran un alto nivel de transparencia en los procesos de proyección normativa, con una activa participación del sector privado, contribuyendo así al desarrollo económico del país.

El desafío es entonces, preparar a la entidad con solidez técnica y altos estándares de transparencia con el fin de que sus productos permitan que el ejercicio de la facultad de reglamentación y las competencias de regulación e intervención del Gobierno Nacional respondan a las mejores prácticas internacionales, atendiendo a las necesidades del país y a las del sistema financiero.

Así las cosas, el liderazgo de la entidad debe estar dirigido hacia dos aspectos; en primer lugar, el atinente a la capacidad de análisis e investigación al interior de la entidad, que le permita expedir una regulación acorde no sólo con los estándares internacionales que se produzcan en cada uno de los temas de su competencia, sino con las necesidades de los administrados; generando proyectos normativos que busquen el desarrollo ordenado de los mercados financieros del país, garantizando que los riesgos se gestionen adecuadamente para consolidar un sistema financiero estable, seguro y confiable.

En segundo lugar, el relacionado con la capacidad operativa de la entidad, en el fortalecimiento de su planta de personal, tanto cuantitativa como cualitativamente, generándose un valor agregado para el desarrollo de las funciones asignadas y llegando a ser reconocida por la calidad técnica y profesional de sus funcionarios.

En ese sentido la URF orienta su trabajo a lograr que al final del 2018 el sistema financiero colombiano sea más sólido, eficiente e incluyente:

- Sólido:

La regulación financiera prudencial debe mantener su objetivo de fortalecimiento del sistema financiero colombiano. En el próximo cuatrienio se debe fortalecer la convergencia hacia estándares prudenciales internacionales, lo cual cobra mayor importancia en la coyuntura actual en la que el sistema financiero se ha expandido en forma considerable en la región. Adicionalmente, se adelantarán estudios para determinar la mejor forma de adopción de las recomendaciones de Basilea III realizadas por el Banco de Pagos Internacionales (BIS por sus siglas en inglés).

- Eficiente:

El Gobierno Nacional debe propender por incentivar la eficiencia en todos los aspectos relacionados con el sistema y los mercados financieros, con el ánimo de lograr mayores beneficios para todos los colombianos. Esta mayor eficiencia generará un abanico de posibilidades mayor para los consumidores financieros redundando cada vez más en mercados profundos y competitivos, donde el consumidor financiero tenga acceso a productos y servicios de buena calidad a costos asequibles. La búsqueda de este objetivo debe tener un énfasis adicional en los procesos de internacionalización y de integración regional que están afrontando actualmente los mercados financieros.

- Incluyente:

El Gobierno Nacional, junto con los demás actores involucrados, debe continuar promoviendo esfuerzos para mejorar la inclusión financiera, profundizando el acceso a productos y servicios financieros, incentivando el uso de dichos productos y servicios. Así mismo se deben facilitar los mecanismos que permitan el acceso a recursos por parte de las Pymes y promover el mercado de capitales como una alternativa no solo de financiación sino de inversiones para todos los colombianos. Todo esto acompañado de una política de educación financiera que facilite estos esfuerzos.

11.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

La estructura orgánica de la URF comprende tres subdirecciones entre las que se distribuyen las funciones que tiene a cargo la entidad. Dos de estas subdirecciones se encargan de temas misionales distribuidos en dos pilares fundamentales: la regulación prudencial y la integridad y desarrollo de los mercados. La otra subdirección tiene a su cargo los temas de gestión institucional.

A continuación, se presentan las principales tareas y logros desarrollados al interior de cada una de las subdirecciones.

11.2.1 Subdirección de regulación prudencial

11.2.1.1 Solvencia

La fortaleza patrimonial es la base sobre la cual se construye la confianza que otorgan ahorradores, inversionistas y usuarios al sistema financiero. Es fundamental que nuestra banca esté en buena salud y adecuadamente administrada, para que la industria, el comercio, los hogares y todos los colombianos puedan cumplir sus planes de ahorro e inversión. En los años 2015 - 2016 la URF continúa su proceso de fortalecimiento del capital de las entidades que desarrollan actividades financieras, por medio de la adopción de las mejores prácticas de los estándares prudenciales internacionales en cada uno de los sectores vigilados.

En diciembre de 2015 se expidió el Decreto 2392 en el cual se introducen al patrimonio técnico instrumentos de deuda con la capacidad de absorber pérdidas. En coyunturas difíciles que afecten severamente la solvencia de los establecimientos de crédito, esta nueva deuda asegura la capitalización de la entidad, protegiendo así la confianza de los ahorradores en el sistema financiero, y reduciendo la probabilidad de que el gobierno deba inyectar recursos públicos para rescatar entidades que se encuentren cercanas a la insolvencia. La deuda subordinada vigente será sustituida progresivamente por esta nueva deuda, en una transición que busca suavizar el impacto de la medida sobre los establecimientos de crédito. Por último, siguiendo las recomendaciones incluidas en el pilar II de Basilea II, el Decreto facultó al supervisor para hacer requerimientos adicionales de capital en el evento en que se identifiquen deficiencias en el capital usado para respaldar los riesgos asumidos, para lo cual el supervisor requerirá a las entidades hacer evaluaciones internas de capital.

11.2.1.2 Sector Solidario

El Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos para establecer un esquema regulatorio que propenda por el fortalecimiento de las organizaciones del sector solidario y proteja los derechos de los asociados – ahorradores y depositantes. Un primer paso se orientó con el Decreto 37 de 2015 en el que se actualizó el marco de solvencia de las cooperativas de ahorro y crédito.

En el primer semestre de 2016, la URF ha centrado sus esfuerzos en el desarrollo de un marco de regulación prudencial para los Fondos de Empleados, que reconozca las particularidades y características de estas organizaciones que se desempeñan como una forma auto-gestionada de economía solidaria surgida de un vínculo común de asociación laboral. Los Fondos de Empleados se han expandido considerablemente en los últimos años y administran una importante cantidad de aportes, créditos y ahorros. De la mano con el supervisor, y con base en estudios sobre la regulación de este tipo de entidades en otros países, la URF puso a comentarios del público una propuesta normativa en el mes de mayo de 2016, la cual reconoce la heterogeneidad de los Fondos y las características propias de estas entidades.

11.2.1.3 Régimen de inversiones de los inversionistas institucionales

Los cambios regulatorios a los regímenes de inversiones de los inversionistas institucionales están enfocados en permitir nuevas oportunidades de inversión de los recursos de los afiliados, manteniendo niveles adecuados de seguridad. La experiencia internacional ha mostrado cómo los inversionistas han buscado posibilidades de inversión no tradicionales (alternativas), teniendo en cuenta las necesidades de rentabilidad en el largo plazo.

En el caso de los Fondos de Pensiones Obligatorias y Cesantías, por medio del Decreto 765 de 2016 se actualizó la normatividad, reorganizando la inversión en activos alternativos e introduciendo los nuevos activos restringidos (emisiones realizadas en el segundo mercado no calificadas, inversiones en vehículos de renta fija calificada por debajo de grado de

inversión y vehículos de inversión apalancados), que por sus características ofrecen oportunidades de diversificación, duración y rentabilidad acorde con el perfil de inversión de los fondos de pensiones. Nuevos requerimientos específicos y límites tendrán este tipo de activos, permitiendo a las Administradoras de Fondos de Pensiones mejorar la gestión y administración de los riesgos del portafolio y facilitando las labores de supervisión de los recursos que han cotizado los colombianos.

El mencionado Decreto también facilita el acceso de los Fondos a la financiación de proyectos de infraestructura pública bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas, al permitir que las Administradoras realicen compromisos de compra de bonos que financien los proyectos 4G, en etapa de operación y mantenimiento. Estos compromisos son un nuevo vehículo más eficiente que los tradicionales, ya que permite una combinación entre la financiación bancaria de corto plazo y la financiación de largo plazo que realizan inversionistas institucionales en el mercado de capitales.

En el caso de las entidades aseguradoras también se buscó una actualización del régimen de inversiones, con unos principios similares a los aplicados a los Fondos de Pensiones, pero conservando las características propias para este tipo de entidades. En junio de 2016 se publicó una propuesta para comentarios del público.

11.2.1.4 Régimen privado de pensiones y mercado de rentas vitalicias

Como complemento del Decreto 036 de 2015 de “cobertura de salario mínimo” y con la intención de continuar con la reactivación del mercado de rentas vitalicias, la URF radicó en secretaría general del Ministerio de Hacienda, para iniciar su proceso de expedición, un proyecto de decreto cuyo objetivo es reglamentar la forma en que se hace la cotización de los productos pensionales y la escogencia del mismo por parte de los afiliados al RAIS. El proyecto establece el uso de un sistema informático llamado SISCOP, por medio del cual se cotizarán y registrarán las contrataciones de las modalidades de pensión del RAIS. El SISCOP proveerá de información completa y comparable a los afiliados o beneficiarios de las ofertas de mesadas del mercado para que su elección se realice con información oportuna y suficiente. Adicionalmente, proporciona información homogénea y suficiente a todo el mercado sobre las solicitudes de ofertas presentadas por los afiliados, dotando de agilidad y transparencia al proceso de contratación de pensión.

11.2.1.5 Protección al consumidor financiero.

En la normatividad expedida por el Gobierno Nacional sobre Protección del Consumidor Financiero se destaca la reglamentación de la Ley 1748 de 2014, en virtud de la cual se expedieron dos decretos reglamentarios:

- El Decreto 1854 de 2015 establece la obligación por parte de las entidades financieras de brindar información transparente, precisa y comparable, a los consumidores de los servicios financieros y consumidores potenciales, tal que ellos puedan conocer el valor total de los conceptos pagados o recibidos en operaciones y productos antes de suscribir el contrato con la entidad financiera. Dicho concepto aplicará para los créditos de consumo, vivienda, comercial, microcrédito, CDT y cuentas corrientes y de ahorro, entre otros. Lo anterior permitirá al consumidor

financiero potencial comparar las ofertas de las entidades financieras y tomar decisiones informadas sobre sus productos y servicios. De la misma manera, y con el fin de facilitar la comparación a los consumidores financieros de los costos transaccionales de los productos de ahorro, las entidades financieras deberán establecer un valor para un paquete de servicios básicos, que deberá ser divulgado y ofrecido al cliente que lo solicite.

- El Decreto 2071 de 2015 reglamenta la información que las administradoras del Sistema General de Pensiones deberán reportar, mediante extractos, a los afiliados y pensionados. Se destaca la obligación de las administradoras del RAIS de realizar proyecciones de la expectativa pensional, es decir, el posible monto de la pensión de sus afiliados. Por último, el decreto incluye la obligatoriedad, para las Administradoras del Sistema General de Pensiones, de que ofrezcan a sus afiliados una asesoría por parte de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre éstos.

Por último, se destacan los ajustes a la normatividad por medio de la cual se licitan los seguros asociados a créditos con garantía hipotecaria o leasing habitacional. A partir de la expedición del Decreto 673 de 2014 se han observado reducciones en el costo de estos seguros para los usuarios y se identificaron potenciales mejoras para reforzar la transparencia y competencia en la contratación al esquema. Los principales cambios identificados están relacionados con la elaboración por parte de la institución financiera de documentos técnicos para sustentar los requisitos de admisibilidad y el cobro del recaudo, y de una definición más precisa de las etapas del proceso, incluyendo un espacio específico para preguntas de las aseguradoras interesadas en el proceso. Un proyecto de decreto con estas propuestas fue publicado para comentarios y se encuentra en la actualidad en proceso de expedición.

11.2.2 Subdirección de integridad de mercados

11.2.2.1 *Inclusión Financiera*

11.2.2.1.1 Reglamentación Sedpes

El Gobierno Nacional, junto con los demás actores involucrados, debe continuar aunando esfuerzos para mejorar la inclusión financiera, profundizando el acceso a productos y servicios financieros, incentivando el uso de dichos productos y servicios. Como parte de esta iniciativa, se expidió la reglamentación aplicable a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, (SEDPE), creadas por la Ley 1735 de 2014. Esta reglamentación se encarga de establecer el régimen aplicable a las nuevas sociedades para el manejo de efectivo en la operación de su negocio, la relación de apalancamiento, el uso de corresponsales para el desarrollo de su objeto social, los trámites de vinculación y los límites de saldos y débitos mensuales del depósito electrónico.

Con esta regulación el Gobierno Nacional pretende que haya mayor competencia en la prestación de servicios financieros transaccionales a más bajo costo y de esta forma se

permita a millones de colombianos que antes no tenían o no usaban servicios financieros formales, acceder a estos.

11.2.2.1.2 Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera

Adicionalmente, en materia de inclusión financiera, en diciembre de 2015 se expidió el Decreto 2338 mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, en la cual participan 8 entidades públicas, incluidos 4 ministerios⁷² representando diversos sectores de la economía. Esta instancia de coordinación de política permite la unificación de esfuerzos y un trabajo más focalizado en las prioridades más urgentes de la inclusión en el país, en esa línea, durante 2016 la Comisión aprobó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

Como complemento de esa institucionalidad, y teniendo en cuenta el compromiso del sector privado con la inclusión, recientemente instalamos el Comité Consultivo con la participación de 8 entidades privadas⁷³, también reflejando la importancia de incluir a diversos sectores, como el rural (SAC), el de comercio electrónico, entre otros. En la primera reunión de este Comité Consultivo se presentó la Estratega que fue objeto de valiosos comentarios para completarla y fortalecerla.

Estas instancias han permitido fortalecer la capacidad institucional, aumentar los grados de coordinación y discusión entre entidades públicas y privadas y formular una estrategia nacional de inclusión financiera holística.

El plan de trabajo para la Comisión tiene metas claras y ambiciosas en cuatro frentes: 1) ampliar el acceso y uso de servicios financieros en el sector rural; 2) generar esquemas de financiación alternativos para mipymes; 3) promover el uso de servicios financieros; 4) fortalecer la educación financiera.

Se espera que la puesta en marcha de la estrategia nacional permita consolidar las condiciones favorables del entorno y seguir avanzando en la senda de la inclusión.

11.2.2.2 Mercado de Capitales

En el frente de desarrollo y profundización del mercado de capitales se ha adelantado un importante trabajo de diálogo con el sector privado con el fin de unir esfuerzos que propendan por un mercado de capitales más robusto que atienda a las necesidades de financiación de las empresas y de los proyectos de infraestructura del país y al mismo tiempo ofrezca alternativas atractivas para los inversionistas.

⁷²Miembros: Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Director Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Superintendente Financiero de Colombia, Superintendente de la Economía Solidaria, Director Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera.

⁷³ Asobancaria, Asomicrofinanzas, Asomóvil, Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, Confecoop, Fasecolda, Fenalco, SAC.

En ese sentido en diciembre de 2015 se realizó una mesa de trabajo con el sector privado con la ayuda del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), en la que participaron los actores más relevantes del mercado contando con representación de las sociedades comisionistas, los bancos, las fiduciarias las infraestructuras del mercado, entre otros.

Como resultado de este esfuerzo el WEF publicó un reporte sobre el mercado de acciones en Colombia con recomendaciones para el logro de un mercado más líquido y profundo, algunas de las cuales fueron incorporadas en decretos expedidos en el último año.

11.2.2.2.1 Modificación límites operaciones del mercado monetario

Las operaciones monetarias son instrumentos esenciales para el adecuado funcionamiento del mercado de valores y en ese sentido la optimización de sus límites ayuda a promover la liquidez y desarrollo de dicho mercado. Teniendo en cuenta lo anterior el Gobierno Nacional expidió el Decreto 766 de mayo de 2016 mediante el cual se modifican los límites prudenciales que deben tener los intermediarios de valores en la realización de operaciones de reporto o repo, simultáneas y transferencia temporal de valores. Puntualmente, el Decreto mantiene un límite de 30% del patrimonio técnico para la celebración de operaciones con un mismo tercero, pero permite que este porcentaje pueda ser ampliado por las entidades siempre que se justifique adecuadamente, se incorpore en las políticas de administración de riesgo de contraparte y sea aprobado por su Junta Directiva.

Adicionalmente, se adoptaron límites máximos por especie con base en el flotante de la respectiva acción y no con respecto al patrimonio técnico de la firma, como era anteriormente. Con esta modificación, cada sociedad comisionista de bolsa podrá realizar operaciones monetarias sobre una especie hasta el 6,5% del flotante de dicha especie. Además, se estableció que el máximo porcentaje permitido para la realización de operaciones monetarias sobre una especie por cuenta de un mismo tercero, no podrá exceder el 3% del flotante de la especie objeto de las operaciones.

Esta decisión se toma en un contexto de mayores controles y garantías de las operaciones monetarias. En efecto, desde 2013 el Gobierno Nacional implementó un esquema de colaterales robusto para este mercado, el cual fue posteriormente complementado con nuevas reglas y estándares de administración de riesgo de contraparte y de liquidez en los intermediarios por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

11.2.2.2.2 Definición de oferta pública y la figura de reapertura de bonos

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 767 de mayo de 2016, mediante el cual se autoriza la reapertura de emisiones de bonos privados. La norma permite que los emisores adicionen montos a una colocación primaria de deuda manteniendo las mismas características de los títulos originales. La finalidad de la norma es otorgar una herramienta para promover la profundidad del mercado ya que concentra la liquidez en ciertas emisiones y consolida las curvas de referencia favoreciendo la formación de precios.

Lo anterior permite que se generen menores costos de financiación para el emisor a través de una prima de liquidez más baja.

Así mismo, el Decreto adiciona dos prácticas internacionales que redundan en una mayor eficiencia del mercado al autorizar la publicación de prospectos por parte de organismos multilaterales en un idioma diferente del español siempre que la emisión se dirija a inversionistas profesionales. Adicionalmente, el Decreto permite la publicación de la tasa de rentabilidad de una emisión a través de medios digitales y de forma separada al aviso de oferta pública. Estos estándares redundan en un entorno regulatorio propicio para la inversión y en esa vía promueven el desarrollo del mercado de valores en el país.

Por último, el Decreto crea una excepción en la definición de la oferta pública de valores, para que sociedades colombianas cuyas acciones no se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Valores y Emisores, puedan adoptar planes de compensaciones a empleados y miembros de juntas directivas basadas en acciones sin recurrir a una oferta pública de valores, cuando se ofrezcan sus acciones o las de una sociedad vinculada que se encuentre domiciliada en el país.

11.2.2.2.3 Emisión y colocación de bonos hipotecarios para la financiación de vivienda a largo plazo

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 353 de 2016, reglamentó el artículo 48 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de autorizar a los establecimientos de crédito la emisión de bonos hipotecarios sin distinción en su denominación.

Lo anterior, amplía los instrumentos y denominaciones con los que cuentan los establecimientos de crédito para fondearse en el largo plazo y de esta manera promover la colocación de créditos de vivienda. De la misma manera, en el Decreto se homogeniza el tratamiento de las emisiones y colocaciones de los bonos hipotecarios denominados en pesos y en UVR.

11.2.2.2.4 Ampliación de instrumentos negociables en los sistemas de cotización de valores del extranjero y reconocimiento de ofertas públicas de valores extranjeros

Dentro de los esfuerzos realizados en el proceso de integración financiera que se adelanta en el marco del Acuerdo de Alianza Pacífico, se estableció la necesidad de fortalecer el contexto legal existente para la negociación de valores extranjeros con el propósito de viabilizar los objetivos comunes de dicho Acuerdo, que apuntan a una mayor visibilidad del mercado regional en un contexto de libre circulación de capitales. Esto además, generando la posibilidad de que los intermediarios, cuenten con una gama de productos más amplia, que genere mayores alternativas de inversión y de financiamiento para los inversionistas y emisores colombianos.

En este sentido, fue expedido el Decreto 2241 del 24 de noviembre de 2015, con el fin de ampliar la oferta de instrumentos originalmente habilitados para ser negociados de manera simultánea en los mercados de la Alianza, de manera tal que los activos transables

no se limiten únicamente a valores del mercado de renta variable, sino también a valores de renta fija o derivados, incluyendo dentro de estos participaciones en fondos de inversión colectiva, que originalmente no eran susceptibles de ser negociadas en los sistemas de cotización de valores extranjeros, habilitados para estas negociaciones transnacionales.

Adicional a esto, la misma norma implementó un mecanismo que permite reconocer y por ende, promocionar y negociar en el país, ofertas públicas de valores emitidos en el exterior, siempre que la respectiva oferta haya sido autorizada por una entidad de supervisión extranjera con la cual la Superintendencia Financiera de Colombia posea acuerdos o convenios de intercambio de información y protocolos para el ejercicio de una adecuada supervisión, lo que también genera posibilidades adicionales de inversión en el mercado de capitales local.

11.2.2.2.5 Esquema tributario Fondos de Inversión Colectiva

El Gobierno Nacional expidió los Decretos 1489 y 1602 de 2015 los cuales establecen el tratamiento tributario de GMF e IVA, respectivamente para el nuevo esquema de Fondos de Inversión Colectiva. Estas normas permiten implementar adecuadamente este esquema, el cual prevé la existencia de actores especializados como lo son el distribuidor y el custodio de los Fondos. El tratamiento tributario establecido permite la entrada en operación de estas nuevas figuras, sin que se generen impuestos adicionales para la operación.

11.2.2.3 *Traslado, reintegro e inversión de los recursos de cuentas abandonadas.*

La Ley 1771 de 2016 busca que los saldos de cuentas abandonadas que se encuentran en los establecimientos financieros puedan ser invertidos en la creación y administración de un fondo en el ICETEX que permita el otorgamiento de créditos de estudio y créditos de fomento a la calidad de las Instituciones de Educación Superior. Frente a lo anterior, la Ley estableció que el Gobierno Nacional reglamentara la operatividad para el traslado y los reintegros de los recursos provenientes de las cuentas abandonadas, así como las instrucciones para la inversión de los recursos provenientes de éstas cuentas, con el fin de garantizar el objeto que persigue la Ley.

En este sentido, el Decreto 953 de 2016 dicta instrucciones para la operatividad de los traslados y reintegros de aquellos recursos consignados en cuentas de ahorros y corriente que por ausencia de movimientos de depósito, retiro, transferencia o en general cualquier débito o crédito que las afecte durante tres años ininterrumpidos, se consideran “cuentas abandonadas” y pasan a formar parte de un Fondo Especial administrado por el ICETEX. Así mismo, el Decreto definió el régimen de inversión aplicable para aquellos recursos provenientes de estas cuentas y administrados por el mencionado Fondo.

11.2.2.4 *Registro de reaseguradores y corredores de reaseguro del exterior*

La actividad de promoción de productos y servicios realizada por parte de las instituciones reaseguradoras del exterior en Colombia a través de oficinas de representación, se dirige a

clientes calificados y profesionales, que por su naturaleza no requieren del mismo nivel de protección que otros consumidores financieros. Teniendo en cuenta lo anterior, con el objetivo de lograr una regulación más eficiente en relación con el ofrecimiento de servicios de reaseguros del exterior en Colombia, se modificó el régimen legal para la apertura de las oficinas de representación de instituciones reaseguradoras del exterior en Colombia. Con lo anterior se facilita la entrada de nuevos proveedores de estos servicios al país y se mejora la competencia en este mercado, especialmente teniendo en cuenta que existen muy pocas compañías aseguradoras locales que presten servicios de reaseguro.

11.3 Riesgos y desafíos enfrentados

El principal reto misional es fortalecer el proceso de investigación y análisis al interior de la entidad. Este proceso servirá como insumo fundamental de la agenda normativa con una visión de largo plazo de los temas que allí se incluyan.

Adicionalmente, se debe mantener el proceso de construcción y divulgación de Agenda Normativa aprobada por el Consejo Directivo de la Entidad, cuyos proyectos normativos incluyen los principales temas que se encuentran actualmente en trámite, desarrollados en la sección anterior, así como otros temas entre los cuales se encuentran:

11.3.1 Temas prudenciales

Se continuará con la adopción de requerimientos de capital con base en estándares internacionales para la totalidad de las entidades financieras, incluidos los conglomerados financieros y sus controlantes (holdings financieros) para lo cual será determinante la aprobación del proyecto de ley de conglomerados financieros, que busca fortalecer la estabilidad del sistema bancario y asegurar que los ahorros y las inversiones de los colombianos estén más seguros. Teniendo en cuenta la mayor complejidad en las estructuras y la expansión del sistema financiero en la región, es necesario reforzar las facultades con que cuentan las autoridades para monitorear las operaciones y velar porque los recursos del público estén adecuadamente administrados.

Para la construcción del proyecto se tuvieron como referentes las recomendaciones del Joint Forum, constituido por IOSCO, IAIS y Basilea, así como en la experiencia de otras jurisdicciones más avanzadas en la materia. En particular, el proyecto de ley para la regulación y supervisión de los conglomerados financieros, busca fortalecer la supervisión integral sobre ellos, independientemente de las características de su holding o controlante.

El proyecto de ley también incluye un capítulo que dota a Fogafin de herramientas adicionales para que, en el escenario de liquidación de una entidad, se minimice el posible uso de recursos públicos y se busque reducir el impacto sobre el consumidor financiero.

Adicionalmente, para el próximo año se prevé un proyecto de decreto encaminado a mejorar la calidad del patrimonio técnico para las aseguradoras, entidades que aún se encuentran en proceso de adecuación de sus reservas al cambio regulatorio.

Retomando la totalidad de las recomendaciones contenidas en Basilea III se evaluarán modificaciones al patrimonio técnico actual, en el marco del Comité de Coordinación y Seguimiento del Sistema Financiero, que permitan mejorar la calidad del indicador de solvencia individual y consolidado.

En cuanto al sector solidario se prevé la elaboración de un estudio y un proyecto de decreto para el fortalecimiento de los esquemas de gobierno. La URF ha establecido unos términos de referencia con el Banco Mundial para llevar a cabo una consultoría sobre los estándares de gobierno que debería practicar el sector. La Superintendencia de Economía Solidaria y Fogacoop han identificado que en todas las intervenciones recientes a entidades del sector se presentaron deficiencias en el marco de gobierno, por lo que el tema fue identificado e incluido en la agenda de la URF.

Por último, en cuanto a temas pensionales el Plan Nacional de Desarrollo modificó las posibilidades para definir las reglas de asignación, de acuerdo a la edad y género, para aquellos afiliados que no escogieran el fondo de pensiones dentro de los tiempos definidos. La URF ha adelantado estudios para la reglamentación del nuevo esquema de asignación por defecto de afiliados del RAIS y espera publicar para comentarios un proyecto de decreto.

11.3.2 Desarrollo de mercados e inclusión

El desarrollo del mercado de capitales es un elemento fundamental para apalancar el desarrollo económico del país ya que permite una movilización eficiente del ahorro hacia distintos proyectos productivos. Un mercado de capitales sano y robusto permite llevar financiamiento a las empresas en todos los sectores al tiempo que se constituye en una fuente muy importante de financiamiento para la infraestructura y el desarrollo del país. De otro lado, ofrece alternativas de inversión a todos los tipos de inversionistas permitiéndoles obtener rentabilidades en un entorno de diversificación de riesgos.

Por lo tanto, uno de los mayores retos que enfrenta nuestro mercado de capitales es que aún no se posiciona como una fuente importante de financiación que logre suplir las necesidades de recursos del sector productivo y de las obras de infraestructura. Por tal razón, es fundamental trabajar en una agenda que busque aumentar la base de inversionistas, aumentar la base de emisores tanto locales como extranjeros e identificar eficiencias en el mercado de manera que se optimicen sus costos.

En ese sentido es importante continuar trabajando en la mesa de diálogo con el sector privado con el apoyo del WEF para seguir identificando posibles barreras y posibilidades de desarrollo, en un entorno en el que tanto el gobierno nacional como la industria hacen aportes concretos para avanzar en la profundización del mercado. De otro lado, es fundamental seguir trabajando en la agenda de internacionalización en el marco de la Alianza del Pacífico con el fin de propender por mercados de mayor escala que al mismo tiempo sean capaces de atraer más inversión extranjera de países que no hacen parte de la Alianza.

En materia de inclusión financiera el gran reto pendiente es incentivar el uso real de los servicios financieros. Si bien Colombia ha mostrado un crecimiento sostenido en los niveles de acceso a servicios financieros contando con un 100% de los municipios del país con presencia de una entidad financiera y con casi un 76% de la población adulta con un producto financiero, aún no se logra que las personas hagan un uso real y habitual de sus productos y servicios.

Una de las principales barreras que se han identificado para superar este reto es que la aceptación de pagos electrónicos en la economía aún es muy baja. Por tal razón, es importante trabajar en identificar las barreras que impiden una verdadera masificación de pagos digitales que facilite el uso de los servicios y productos financieros.

Otro reto central en la política de inclusión es tanto el acceso como el uso de servicios y productos financieros en el sector rural. Allí es importante desarrollar una estrategia específica que se adecúe a las necesidades propias de este sector.

Por último, Colombia ha hecho un importante esfuerzo por reducir los niveles de pobreza y cuenta con una creciente clase media. Por tal razón, un reto fundamental de la política de inclusión es contribuir a consolidar esta nueva clase media emergente y proveer alternativas que le ayuden a mitigar de la mejor manera posible los choques adversos que se pueden presentar. En este frente, el papel de los seguros es determinante ya que este producto es uno de los que mitiga de mejor manera estos choques.

12 Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)

12.1 Visión de largo plazo

La Financiera de Desarrollo Nacional tiene como Visión a largo plazo “Ser el mejor aliado financiero para el desarrollo de la infraestructura del país.”

- **Misión**

Somos el Banco de Desarrollo que promueve la infraestructura para la transformación y bienestar del país.

- **Propuesta de valor**

Ofrecer servicios y productos innovadores y especializados de asesoría y financiación, que permitan movilizar recursos y faciliten la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura en Colombia.

12.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia

La FDN viene consolidando su rol catalizador y movilizador de recursos, y ha logrado importantes avances hacia la sólida participación de inversionistas institucionales y bancarios, tanto locales como internacionales en los proyectos de la Cuarta Generación de Concesiones 4G (así como la participación del mercado de capitales como una alternativa adicional de financiación de proyectos de infraestructura. Así mismo, ha afianzado su rol en la estructuración y gerencia de grandes proyectos en diferentes sectores bajo los más altos estándares, con impacto regional y nacional.

12.2.1 Fortalecimiento de la capacidad financiera de la FDN

Un hito importante en el año 2016 correspondió a la presentación de oferta privada a la Cuenta Especial Fondes para la colocación de bonos subordinados por un monto de \$2.5 billones de pesos, luego de que el pasado 30 marzo de 2016, la Asamblea General de Accionistas de la entidad autorizara su emisión y colocación para que de este modo ingresaran parte de los recursos producto de la venta de Isagén. Así mismo, la Cuenta Especial Fondes aceptó dicha oferta, por lo que los recursos ingresaron el 22 de junio de 2016. Mediante este mecanismo, el patrimonio técnico de la FDN se incrementará en \$2,5 billones, sin que se diluya la participación de los actuales accionistas de la entidad, manteniendo así la solidez de su gobierno corporativo.

Los bonos subordinados se emitirán en dos series. Los bonos de la Serie A por una suma de hasta \$1 billón de pesos, con un plazo de 10 años. Los de la Serie B por una suma de hasta \$1,5 billones de pesos, con un plazo de hasta 19 años.

Esta operación aumenta sustancialmente la capacidad de la FDN para participar en la financiación de todos los proyectos de las siguientes olas del Programa 4G, pero a través de

un rol de mayor liderazgo en su estructuración financiera que no fue posible en la primera ola, dada la limitada capacidad patrimonial de la entidad.

Con su capacidad de apalancamiento de capital de aproximadamente cinco veces, la FDN podrá lograr una participación óptima por proyecto similar a la de los bancos líderes cercana al 25% - 30%. Esto implica duplicar la capacidad actual del 12% que ha mostrado ser insuficiente, teniendo en cuenta el tamaño del programa, la ambición del país en materia de infraestructura y el nuevo rol de la FDN determinante para su financiación.

12.2.2 Apoyo al Programa de concesiones viales 4G

- **Avances en la financiación y certificación de cierres financieros**

La FDN continuó su apoyo al programa de concesiones viales de cuarta generación (Programa 4G), en desarrollo de este apoyo realizó el análisis de debida diligencia para el otorgamiento de operaciones de crédito de ocho proyectos de Primera Ola, de los cuales siete fueron presentados y aprobados como operaciones crediticias por las instancias de aprobación de la FDN. El monto total de compromisos aprobados para estos proyectos ascendió a \$ 1,47 billones.

Tabla 67 Operaciones de crédito aprobadas en la FDN para proyectos de la 1ª Ola*

Proyecto	Monto de compromisos aprobados (millones)
Perimetral de Oriente	\$200.000
Conexión Norte*	\$230.000
Pacífico 3	\$328.724
Río Magdalena 2	\$200.000
Pacífico 1	\$180.000
Girardot - Puerto Salgar	\$115.000
Cartagena Barranquilla	\$217.500
Total	\$1.471.224

(*) La utilización de estos cupos en el proyecto depende del análisis que realizan el concesionario y el estructurador financiero del proyecto. Pueden ser utilizados en su totalidad, pueden solicitarse ampliaciones de cupo, se puede utilizar menor cupo al aprobado o pueden finalmente no ser utilizados en la estructura financiera del proyecto.

Fuente: FDN

Adicionalmente, la FDN empezó a trabajar con los nueve proyectos que conforman la Segunda Ola y con tres de los nueve proyectos de iniciativa privada adjudicados a la fecha. En estos últimos la participación de la FDN es determinante ya que a diferencia de los proyectos de Primera, Segunda y Tercera Ola, en las iniciativas privadas, el riesgo comercial (ingresos del proyecto) no está garantizado por parte de la Nación y lo que implica una mayor transferencia de riesgos al concesionario.

Como resultado la labor realizada por la FDN se logró el cierre financiero definitivo de cuatro proyectos de Primera Ola, de los cuales tres contaron con la participación de la FDN. El apoyo de la Financiera permitió la movilización de múltiples fuentes de financiación, tanto nacional como internacional, en mejores condiciones financieras a las estimadas al inicio del programa. En efecto, en los proyectos Pacífico 3, Perimetral de Oriente y Cartagena -Barranquilla, cerca del 43% de la financiación proviene de la banca local (incluyendo la deuda senior de la FDN), el 9% de los fondos de deuda, el 9% de las multilaterales y el 39% del mercado de capitales, con tasas entre IPC + 7% e IPC + 8% y con plazos entre 12 años y 20 años.

Las tres transacciones contaron con facilidades de liquidez subordinadas multipropósito otorgadas por la FDN (\$217.500 millones para Pacífico 3 y Cartagena- Barranquilla, y \$45.000 millones a Perimetral de Oriente), y fueron fundamentales en la optimización y éxito de los cierres financieros. Dicho mecanismo de liquidez permite mitigar el riesgo de no pago del servicio de deuda en las etapas de construcción y de Operación y Mantenimiento. Además, en los proyectos Pacífico 3 y Cartagena- Barranquilla fue un elemento esencial para lograr la entrada del mercado de capitales, ya que contribuyó a que las emisiones de bonos obtuvieran grado de inversión.

De otro lado, la experiencia en la financiación de la primera ola ha puesto en evidencia la importancia de desarrollar nuevos productos que apoyen las necesidades de capital que se están generando como consecuencia de la aplicación de estándares internacionales en financiación de proyectos.

En efecto, la financiación tipo “*Project Finance*”⁷⁴ plantea la realización de los aportes de capital (*equity*) antes de los desembolsos de la deuda financiera. Sin embargo, en la práctica, los socios proyectan en su flujo realizar estos aportes al mismo tiempo que los desembolsos de la deuda por temas de rentabilidad. Esto lleva a que los acreedores financieros exijan unas garantías que respalden los compromisos de capital (garantías de *equity*).

Adicional a esto, en la estructura de “*Project Finance*” se realiza un contrato de EPC (Engineering, Procurement and Construction) para la construcción de la obra, con un consorcio constructor. En este existen unas garantías adicionales para compensar fallas y perjuicios que se puedan generar durante la construcción, denominada garantías EPC. En los casos en que los socios del proyecto son los mismos socios del EPC, se representan requerimientos adicionales de capital.

En este sentido, la FDN está revisando la posibilidad de cubrir esta nueva necesidad del mercado otorgando tanto garantías de capital como de EPC.

⁷⁴ Una transacción *Project Finance* es un financiamiento para un proyecto en el cual los acreedores tienen como principal o única fuente de pago el flujo de caja futuro que generará dicho proyecto.

- **Movilización de inversionistas institucionales**

Durante la vigencia se avanzó en el desarrollo de estructuras de financiación a través del mercado de capitales para incentivar la participación de los inversionistas institucionales en los proyectos de infraestructura del Programa 4G.

Por un lado, bajo el acuerdo firmado con el Banco Mundial a través del *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF) se trabajó en la identificación de dos proyectos de Segunda Ola y uno de Tercera que tienen el potencial de ser financiados mediante la emisión de un Bono de Infraestructura desde el arranque del proyecto, incluyendo dentro de su estructura una garantía incondicional e irrevocable para los tenedores de bonos otorgada por la FDN (que se conoce en el mundo financiero como *Full Wrap*). Esta garantía implica un compromiso por parte de la FDN de pagar parcial o totalmente los títulos a dichos tenedores en caso de un incumplimiento del pago de los mismos, lo que genera un mejoramiento en el perfil de riesgo del proyecto permitiendo una mayor vinculación de inversionistas y viabilizando de esta forma su financiación. La FDN se encuentra en proceso de revisión y negociación con los proyectos, siendo los próximos pasos a seguir el cierre de la estructura de financiación y el diseño de la garantía, para posteriormente realizar el proceso de obtención de la calificación sombra de la emisión.

Como complemento a este esfuerzo, la FDN apoyó el trabajo de la Unidad de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda para el ajuste del régimen de inversión de los fondos de pensiones, buscando incorporar la posibilidad de realizar compromisos a plazo para bonos emitidos por los proyectos de infraestructura y de esta forma poder mitigar el costo financiero que implica para el proyecto el desembolso de la totalidad de los recursos desde el principio.

Por el otro, la FDN continuó con el desarrollo de la estrategia de acompañamiento de la estructuración y lanzamiento de los Fondos de Deuda en el mercado local, mecanismo que permite la participación de inversionistas institucionales en la financiación de proyectos de infraestructura a través de operaciones de crédito desde la etapa de construcción. En este sentido, aprobó un límite de participación en fondos de deuda hasta por \$200.000 millones y desarrolló un rol activo dentro del proceso de estructuración de cada uno estos. Para ello recomendó la incorporación de principios de gobierno corporativo y estándares socio ambientales que fortalecieran las condiciones y la institucionalidad de estos mecanismos de inversión. Del cupo de inversión aprobado la FDN firmó compromisos de inversión por \$100.000 millones con dos fondos, lo que va a permitir la movilización adicional de \$2.7 billones de pesos a la financiación de infraestructura. Es importante resaltar la participación de los Fondos de Deuda en el proyecto Pacífico 3 y Cartagena - Barranquilla.

Adicionalmente y con el objetivo de promover la participación del FONPET, la FDN ha venido trabajando en compañía del Ministerio de Hacienda en la modificación de su régimen de inversiones para permitir su participación en la financiación de infraestructura a través de los Fondos de Deuda.

- **Desarrollo de estrategia de capital**

La participación de la FDN en la financiación de los proyectos de infraestructura ha permitido identificar la necesidad y oportunidad de mercado de desarrollar una estrategia de inversión en estructuras diferentes a los productos de deuda senior y líneas de liquidez, los cuales se han venido incorporando con éxito en la financiación de los proyectos de 4G.

En efecto, la inversión en capital está surgiendo como una nueva oportunidad de negocio en una coyuntura en donde la liquidez del mercado puede estar limitada y en proyectos donde los financiadores exigen una estructura financiera con un mayor respaldo de capital. En tal sentido, la FDN ha venido trabajando en el desarrollo de una estrategia de capital que le permita no solo aprovechar esta coyuntura, sino también ayudar a viabilizar los proyectos y promover el fortalecimiento corporativo de las empresas.

12.2.3 Avances en la estructuración y gerencia de proyectos de infraestructura

En su rol como estructurador, la FDN promueve soluciones a las necesidades públicas mediante la participación del sector privado, incorporando competencias, experticias y estándares internacionales en el desarrollo de procesos de estructuración que permitan la efectiva bancabilidad de los proyectos.

Durante la vigencia la FDN terminó de elaborar el plan estratégico y comercial hasta 2022, el cual pretende consolidar el apoyo a las entidades del orden nacional ejecutoras de proyectos de infraestructura y a las entidades del orden subnacional para avanzar en la maduración y ejecución de sus proyectos, buscando que estas iniciativas estén alineadas con los objetivos del gobierno nacional y los planes de desarrollo de las nuevas administraciones de estos entes territoriales. Dicho plan fue presentado y discutido con la Junta Directiva en noviembre de 2015.

- **Generación de nuevo pipeline de proyectos**

La FDN realizó una revisión de los planes de gobierno de los diferentes candidatos a los cargos de elección popular de los principales municipios y departamentos con el fin de identificar programas y proyectos que pudiesen ser ejecutados a través de esquemas de APPs o vinculación de capital privado. A partir de la elección de los mandatarios se inició una serie de reuniones con varios de ellos a fin de identificar de primera mano las necesidades y prioridades a nivel de infraestructura y el posible apoyo de la FDN al cumplimiento de estas necesidades.

El anterior ejercicio permitió determinar una serie de proyectos estratégicos con los que se va a trabajar para el desarrollo de soluciones integrales. Entre estos se destacan proyectos como la estructuración Integral del SITP de Barranquilla, el Metro ligero de la Avenida 80 en Medellín, el Plan Rector de Expansión del Metro de Medellín, el proyecto Ciudad Río en Bogotá y convenios con Barranquilla y Cartagena para la identificación y priorización de proyectos. De estos, se logró la firma de un Convenio Marco de Cooperación con la

Secretaría Distrital del Hábitat para el desarrollo del proyecto Ciudad Río y un Convenio Interadministrativo marco entre el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, la FDN y la Empresa de Desarrollo Caribe Puerta de Oro para el proyecto Barranquilla – Empresa Puerta de Oro.

- **Avances en el pipeline previamente identificado**

La FDN también avanzó en la ejecución de algunos proyectos en las líneas de estructuración, gerencia y estudios, obteniéndose importantes logros durante la vigencia:

Línea de Estructuración:

- Luego de la elección del nuevo Alcalde de Bogotá, la FDN sostuvo varias reuniones con él y con miembros de su equipo de empalme para revisar el proyecto de estructuración integral de la primera línea del Metro (PLMB) a la luz de su visión y plan de gobierno.

En enero de 2016 se suscribió un otrosí al Convenio Interadministrativo FDN – IDU para realizar un estudio comparativo de alternativas de trazado y de tipologías para la PLMB. La FDN adelantó un concurso internacional de consultores y seleccionó a la empresa SYSTRA para realizar dicho estudio.

Así mismo, se contrató a la firma Ayesa para la elaboración del alcance y las especificaciones técnicas para la contratación del consultor que adelantará la optimización y ajustes de diseño del primer tramo de la PLMB y el acompañamiento a la FDN durante el proceso de selección del consultor. También se contrató a la firma Consultoría Colombiana para hacer un estudio de identificación de alternativas, para reubicar el patio y talleres de la PLMB.

- Se avanzó de manera significativa en la Estructuración Integral de los proyectos identificados en el marco del Programa Nacional de Infraestructura Educativa a través del esquema APP. Durante la vigencia se logró: (i) definir la propuesta del esquema de transacción; (ii) avanzar en el diseño de paquetes de instituciones educativas con tipo de intervención definida para cada entidad territorial (1.944 aulas - 77.760 estudiantes); (iii) iniciar los trámites para la elaboración del CONPES de distribución de riesgos para el sector educación; (iv) avanzar en los estudios técnicos y se logró una mejor aproximación del valor de CAPEX y OPEX; (v) firmar acuerdos para el trámite de vigencias futuras con Antioquia, Medellín y Cartagena y (vi) socializar los supuestos del modelo financiero con Ministerio de Hacienda. A finales del mes de julio se entregó al Ministerio de Educación el informe final de la estructura de la transacción.
- En octubre de 2015 se suscribió un convenio con la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) para el desarrollo de los Estudios técnicos de nivel básico avanzado correspondientes al complejo inmobiliario Centro Internacional Tequendama (CIT), que permitan realizar la prefactibilidad técnica, financiera y legal del Proyecto.

Durante la vigencia se realizó el estudio estratégico de mercado que comprende: i) el estado actual inmobiliario, comercial y de explotación del CIT y otros similares; ii) el análisis de mercado y niveles de renta y iii) el desarrollo de propuesta estratégica. Así mismo, se elaboraron los términos de referencia para la selección de asesores técnicos y supervisión de los mismos; se desarrolló exitosamente el concurso de méritos para la búsqueda y selección del consultor técnico, presentándose 6 propuestas compuestas por 15 integrantes incluyendo 4 firmas internacionales, del cual se seleccionó a la empresa de ingeniería IDOM para realizar los estudios técnicos y la prefactibilidad técnica.

Línea de Estudios:

- Se concluyó la gerencia del Plan Maestro Intermodal 2015-2035, en el que se destaca la generación de un pipeline de proyectos de infraestructura nacional al 2036 en todos los modos de transporte. Adicional a esto, se firmó un Convenio Interadministrativo Derivado con el INVIAS, la ANI y el Ministerio de Transporte para realizar la Gerencia del estudio y desarrollo de la fase III del Convenio Marco de Cooperación.

Línea de Gerencias:

- En 2015 la FDN cumplió con el objetivo de profundizar y ampliar el Canal de Acceso a la Bahía de Cartagena en los sectores de Bocachica (hasta 20,5m) y Manzanillo (hasta 17,5 m). El proyecto, que inició en el 2013, permitirá el paso de embarcaciones de mayor calado y capacidad (Buques Suezmax y Panamax), manteniendo la competitividad de nuestros puertos.
- Adicionalmente, la FDN suscribió un Convenio con el Ministerio de Transporte y con el INVIAS para la construcción de un Canal de Acceso Alterno a la Bahía de Cartagena. Estos recursos se complementarán con la vinculación de recursos privados.

El proyecto se encuentra en una fase preliminar en la que ya se llevaron a cabo los estudios de pre factibilidad y se determinó evaluar a través de los estudios ambientales la posibilidad de adelantar el canal alternativo en la zona que se ubica entre Isla Draga e Isla Abanico. Es importante resaltar que el proyecto únicamente se llevará a cabo si, luego de adelantar los estudios ambientales correspondientes, se logra determinar que éste cumple con los más altos estándares ambientales y con un estricto plan de acción para mitigar cualquier impacto que se pueda generar del proyecto y, en consecuencia, obtiene la correspondiente licencia ambiental.

12.3 Riesgos y desafíos enfrentados

12.3.1 Principales riesgos y desafíos relacionados con la financiación de proyectos de infraestructura

Uno de los principales desafíos enfrentados por la FDN durante esta vigencia fue lograr la certificación de los cierres financieros de los proyectos de primera ola (de los cuatro que cerraron durante la vigencia y avanzar en el cierre de los cuatro faltantes). La mayor dificultad en este proceso se derivó del aprendizaje que ha implicado el uso de *Project Finance* como esquema de financiación del Programa 4G, en contraposición con el esquema tradicional de financiación corporativa, tanto para la FDN como para el resto de actores del mercado.

En particular, aspectos como la consecución de la debida diligencia en los tiempos requeridos y la estructuración de una financiación múltiples tramos, multi moneda (pesos y dólares) y con la participación de diferentes fuentes (bancos locales e internacionales, fondos de deuda, multilaterales), representaron enormes retos en términos de análisis, coordinación y negociación, no solo de los contratos y documentos, sino también entre las diferentes fuentes, principalmente bancos locales y extranjeros.

En términos de la movilización de fuentes, el reto se ha centrado en lograr la participación de un mayor número de bancos, tanto locales como extranjeros, en la financiación de los proyectos bajo adecuadas condiciones técnicas y financieras: con una mejor formación de precios ajustados a los riesgos y condiciones de los proyectos, y a mayores plazos. En este punto la participación de la FDN a través de deuda senior y en particular con el otorgamiento de facilidades de liquidez subordinadas multipropósito, ha mostrado ser un elemento clave en el cumplimiento de este objetivo.

En cuanto a la vinculación de inversionistas institucionales, el desafío identificado ha sido lograr su participación a través del mercado de capitales desde la etapa de construcción, específicamente mediante la emisión de un “Bono día cero” con una garantía otorgada por la FDN que mitigue este riesgo y que otorgue un perfil de riesgo corporativo, como se explicó anteriormente. El reto es el desconocimiento de este tipo de inversionistas del subyacente y la falta de experiencia en la gestión del riesgo construcción.

Desde el punto de vista de la implementación del producto antes mencionado en la financiación de los proyectos, el desafío observado es generar las condiciones de mercado que permitan que el producto sea competitivo frente a la estructura tradicional, así como lograr atraer tanto a los inversionistas para que incorporen esta clase de activo en el portafolio, como al sponsor para que lo perciba como una opción viable.

Finalmente, otro de los grandes desafíos de esta vigencia ha sido la congestión de límites de crédito de la industria constructora con el sector financiero, la cual se ha generado por la aplicación de estándares internacionales en financiación de proyectos y por el reducido tamaño del mercado de construcción local. En efecto, como se explicó en la sección

anterior, las exigencias en términos de garantías de capital (*equity*) para respaldar los aportes del capital y de garantías liquidadas de construcción (EPC), han generado requerimientos adicionales de capital que el mercado local no está en capacidad de atender en su totalidad.

Así mismo, el reducido tamaño de la industria de construcción, tanto en número como en tamaño de los socios participantes en el programa, ha generado la necesidad de buscar liquidez y un fortalecimiento corporativo en las empresas para completar los requerimientos de capital.

12.3.2 Principales riesgos y desafíos en el área de estructuración y gerencia de proyectos

Uno de los mayores retos encontrados por la FDN ha sido lograr que los esquemas APPs tengan una mayor profundización en dos sentidos; (i), en las entidades territoriales, replicando el éxito mostrado en el desarrollo de proyectos a nivel nacional; y (ii), en otros sectores más allá de transporte, tales como como salud, agua y saneamiento básico y educación.

En el primer punto, el principal problema es la limitada visión de largo plazo y la falta de capacidad institucional en la planeación de las entidades territoriales. Los ciclos políticos son muy fuertes de tal manera que programas y proyectos de impacto que requieren una maduración técnica importante en términos de tiempo y recursos de pre inversión no se inician o no tienen la suficiente continuidad. A esto se le suma la falta de capacidades y conocimientos especializados requeridos para la implementación de esquemas APP en las entidades territoriales. En el segundo punto se requiere superar la debilidad en la planeación sectorial, lograr una mayor coordinación de las entidades participantes y avanzar en la identificación de fuentes adicionales de financiación.

En este sentido, el reto es generar un portafolio de proyectos a largo plazo, que pueda ser financiado por la banca y que tenga la suficiente maduración y detalle para que puedan ser financiados por el sector privado. Esto en el cumplimiento del rol de la FDN como banco de desarrollo.

Otro desafío identificado ha sido cómo apoyar a las entidades territoriales en la construcción de una visión que integre los retos de la planeación con el desarrollo de una solución sostenible de transporte. Esto a partir de un análisis de las lecciones aprendidas en el desarrollo de Sistemas de Transporte Masivo en Colombia y buscando corregir las principales fallas, particularmente el tema de la sostenibilidad financiera.

Anexo: Principales leyes aprobadas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con sus funciones, realiza seguimiento permanente a los proyectos de ley y de actos legislativos que cursan en el Congreso de la República⁷⁵, con el fin de emitir su concepto sobre aquellos que impliquen gasto público, comprometan la política macroeconómica, fiscal o involucren temas relacionados con las funciones de esta Cartera⁷⁶.

Esta función es adelantada a través de la Oficina Asesora de Jurídica con el apoyo de las diferentes áreas técnicas que conforman la estructura orgánica de la entidad. Adicionalmente, la Oficina Asesora de Jurídica en el marco de sus funciones ha continuado su participación en el seguimiento a proyectos de ley para el desarrollo de políticas fiscales internacionales, el desarrollo del Sistema General de Regalías, la asesoría y acompañamiento en la negociación de mecanismos internacionales para el mejoramiento del sistema tributario, la asesoría Jurídica al Despacho del Señor Ministro y las diferentes dependencias del Ministerio, y la atención del proceso de disposición de recursos y pagos para el Hospital San Juan de Dios en liquidación.

En esta última legislatura de sesiones del Congreso de la República instalado para el periodo 2015-2016, se destaca la aprobación y sanción presidencial de algunos proyectos de ley que contaron con la iniciativa de este Ministerio, como se relaciona a continuación:

- **Ley 1771 de 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)”**

Con la citada ley se buscó, por un lado, ampliar el cupo de endeudamiento de la Nación: (i) en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social, y (ii) en cuatro mil quinientos millones de dólares de los

⁷⁵ Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Artículo 6°. Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro además de las establecidas en la Constitución Política y en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (...) 38. Hacer el seguimiento a la presentación, estudio, discusión y trámite de los proyectos de ley y de actos legislativos en el Congreso de la República.

⁷⁶ Ídem. (...) 8. Dar concepto sobre cualquier iniciativa legislativa o gubernamental que implique gasto público y autorizar o negar aquellas que impliquen incremento en gastos de funcionamiento. 9. Presentar al Congreso de la República los proyectos de ley relacionados con los asuntos propios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dar su concepto sobre aquellos que comprometan la política macroeconómica, fiscal o temas relacionados con las funciones del Ministerio.

Estados Unidos de América (US\$ 4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la ley.

Dicha ampliación surgió de la necesidad de buscar una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento de la Nación y contar con un cupo de endeudamiento suficiente para impulsar proyectos de inversión en infraestructura y de apoyo al sector productivo, teniendo en cuenta los parámetros constitucionales previstos para el efecto: la regla fiscal y el criterio de sostenibilidad fiscal. En ese sentido, las autorizaciones de endeudamiento tuvieron por base las proyecciones de servicio de la deuda, el plan financiero de la vigencia en que fue presentado el proyecto de ley y los supuestos de déficit del balance fiscal presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.

Para el Gobierno nacional es fundamental ofrecer apoyo al sector de la infraestructura y productivo, con el fin de fortalecer el crecimiento económico del país sin desmedro de la sostenibilidad de la deuda de mediano plazo.

De igual modo, las mencionadas autorizaciones permitirán respaldar los gastos de las próximas administraciones, otorgando margen de acción ante un eventual cambio de las condiciones actuales del país.

Por otro lado, la Ley autorizó a la Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para emitir Títulos de Tesorería, TES Clase “B”, hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos \$ 500.000.000.000, con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, en los términos que defina el Gobierno nacional.

Durante el trámite del proyecto de ley, a partir de la ponencia de primer debate, el Congreso tuvo por consideración autorizar al Gobierno nacional para la emisión de estos títulos basado en los resultados negativos arrojados por Caprecom, de manera que el Gobierno contara con una herramienta que le permitiera cumplir con las recomendaciones dadas sobre el particular por la Superintendencia Nacional de Salud y el Presidente de la República ante la eventual liquidación de dicha entidad, lo que implicaría la concurrencia de la nación en el pago de las obligaciones, siempre que la administración nacional adoptara esa decisión.

De otra parte, en la misma legislatura, se destaca la radicación y trámite en el Congreso de la República de algunos proyectos de ley que contaron con la iniciativa de este Ministerio, los cuales se espera su aprobación y sanción presidencial en la legislatura 2016 – 2017, y que se relacionan a continuación:

- **Proyecto de Ley no. 189 de 2016 senado, 152 de 2015 cámara “por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones”**

Trámite surtido en el Congreso de la República.

El Gobierno Nacional, mediante escrito suscrito por la Ministra de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes, con mensaje de trámite de urgencia, el proyecto de ley No. 152 de 2015 Cámara “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”.

Una vez radicado, este proyecto fue acumulado para su trámite con dos proyectos de iniciativa parlamentaria: (i) el proyecto de ley No. 135 de 2015 Cámara “por medio de la cual se crea el impuesto al valor agregado especial para licores, aperitivos, vinos y similares, se derogan las leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y ley 1393 de 2010, y se dictan otras disposiciones” y (ii) el proyecto de ley No. 158 de 2015 Cámara “por medio de la cual se regula el régimen propio del monopolio rentístico sobre licores destilados y alcoholes y se dictan otras disposiciones para homologar el trato impositivo a las bebidas alcohólicas”.

El mensaje de urgencia presentado inicialmente por el Gobierno fue retirado por la doble necesidad de incorporar a los gobernadores electos a la discusión de la iniciativa y para asegurar que el H. Congreso contara con el espacio para discutir esta iniciativa con el tiempo requerido para debatir y socializar ampliamente este proyecto.

El día 16 de diciembre de 2015 se dio primer debate y aprobación al proyecto de ley en sesión llevada a cabo en la Comisión Tercera de la H. Cámara de Representantes.

Posteriormente, los honorables coordinadores y ponentes de la Comisión Tercera, en coordinación con el Gobierno Nacional, decidieron realizar foros regionales con el fin de socializar el proyecto de ley y ofrecer un espacio para que los diferentes sectores de interés presentaran sus inquietudes al Congreso de la República y al Gobierno Nacional, por lo que se adelantaron foros donde fue discutido el contenido del proyecto de ley. Igualmente, se abrieron espacios para socializar el proyecto de ley, a los que se citaron a los gobernadores del país para que expusieran sus posturas e inquietudes respecto del mismo.

Después de amplias discusiones con diferentes actores y los honorables Representantes, se publicó en la Gaceta del Congreso de la República No. 159 de 2016 ponencia para segundo debate. El proyecto de ley se discutió y aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2016.

Una vez nombrados los ponentes del proyecto de ley para el tercer debate en la Comisión Tercera del Senado, se abrieron nuevamente espacios de socialización y discusión de la iniciativa con los gremios y gobernadores, en los cuales participaron los honorables Senadores.

Finalmente, el proyecto de ley se discutió y aprobó en la Comisión Tercera del Senado de la República el día 15 de junio de 2016, quedando pendiente para la legislatura 2016 – 2017 la discusión y aprobación del proyecto en cuarto debate.

Justificaciones al proyecto de ley

Es indispensable atender el mandato constitucional de expedir una ley de régimen propio que regule el monopolio rentístico de licores, sin eliminar el monopolio y conservando las decisiones más relevantes en cabeza de los departamentos, teniendo como parámetros:

- La conservación o incluso el incremento de las rentas que por este concepto se generan en favor de los departamentos.
- Un ejercicio equilibrado del monopolio por parte de los departamentos sin discriminación y en condiciones de equidad y transparencia, que asegure la existencia de rentas que serán destinadas preferentemente a los sistemas de salud y educación.

Adicionalmente, es necesaria la implementación de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales que el país tiene en materia comercial y de esta forma evitar el riesgo de demandas y fallos adversos a nuestro país ante los organismos internacionales competentes.

Con el fin de generar un mayor recaudo para los departamentos, fortalecer las finanzas de las entidades territoriales y darle mayor equidad y competitividad a la producción nacional, se propone cambiar la tarifa del impuesto al consumo y la participación por un régimen mixto conformado por un componente específico único de grado de alcohol y un componente ad valorem sobre el precio final antes de impuestos. Esto además de un IVA general del 5%.

Así, la iniciativa busca aumentar el recaudo por concepto de licores a TODOS los departamentos, lo que significará más recursos para la salud, la educación y el deporte de los colombianos y más recursos de libre destinación para los proyectos de cada gobernación.

Igualmente, se establecen reglas claras para el ejercicio del monopolio rentístico sobre los licores destilados por parte de los departamentos y se les otorgan herramientas para el desarrollo de la producción, el ejercicio de las medidas necesarias para proteger la industria local, el control de la introducción de productos en sus jurisdicciones a fin de garantizar la libre competencia y la facultad de ejercer medidas para luchar contra el contrabando y la adulteración.

Tabla de Abreviaturas

A

ACDV
Apuestas y Carreras en Deportes Virtuales ·

AL
Acto Legislativo ·

ANDI
Asociación Nacional de Industriales ·

ANDJE
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

ANI
Agencia Nacional de Infraestructura

APP
Asociaciones Público Privadas

ATEP
Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional ·

B

BCE
Banco Central Europeo ·

BEPS
Beneficios Económicos Periodicos ·

BID
Banco Interamericano de Desarrollo ·

BIRF
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ·

C

CAF
Corporación Andina de Fomento

Caprecom
Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones

CCE
Agencia Colombiana Compra Eficiente

CHIP
Consolidador de Hacienda e Información Pública ·

CIT
Centro Internacional Tequendama

CNJSA

Consejo Nacional de Juegos de Suert y Azar
Coljuegos
Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Azar

CONFIS
Consejo Nacional de Política Fiscal

CONPES
Consejo Nacional de Política Económica y Social

CREE
Impuesto Sobre la Renta Para la Equidad

CREMIL
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares

CUN
Cuenta Unica Nacional

D

DAF
Dirección de Apoyo Fiscal

DANE
Departamento Administrativo nacional de Estadísticas

DGCPTN
Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

DGPE
Dirección General de Participaciones Estatales

DGPM
Dirección General de Política Macroeconómica

DGPPN
Dirección General del Presupuesto Público Nacional

DGRESS
Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social

DIAN
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP
Departamento Nacional de Planeación

E

EAAB
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

EGDMP

Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo
 eKogui
 Sistema Único de Información Litigiosa
 EMCALI
 Empresas Municipales de Cali

EOP
 Estatuto Orgánico de Presupuesto

EPM
 Empresas Públicas de Medellín

EPN
 Establecimientos Públicos Nacionales

equity
 Aportes de Capital

ESE
 Empresas Sociales de Estado

ET
 Entidades Territoriales

ETB
 Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá

F

FAE
 Fondo de Ahorro y Estabilización

FCEE
 Fondo de Contingencia de las Entidades Estatales

FCR
 Fondo de Compensación Regional

FDN
 Financiera de Desarrollo Nacional

FDR
 Fondo de Desarrollo Regional

FINDETER
 Financiera de Desarrollo Territorial

FOFI
 Fondo Financiero de Organismos Financieros Internacionales

Fogacoop
 Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas

Fogafin
 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

FOMAG
 Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

Fonpet
 Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales

FUT
 Formulario Único Territorial

G

GMF
 Gravamen a los Movimientos Financieros

GNC
 Gobierno Nacional Central

I

IAIS
 Asociación Internacional de Supervisores de Seguros

ICBF
 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICETEX
 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

INPEC
 Instituto nacional Penitenciario y Carcelario

INVIAS
 Instituto Nacional de Vías

IOSCO
 Organización Internacional de Comisiones de Valores

IPC
 Índice de Precios al Consumidor

IVA
 Impuesto al Valor Agregado

J

JSA
 Juegos de Suerte y Azar

K

KfW
 Banco de Desarrollo de Alemania

M

MEC
 Mercado Electrónico Colombiano

MEFP
 Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas

MET
 Maquinas Electrónicas Tragamonedas

MFMP
 Marco Fiscal de Mediano Plazo

MHCP
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

N

NAF
Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal

O

OCAD
Órganos Colegiados de Administración y Decisión

OCDE
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OPEP
Organización de Países Exportadores de Petróleo

P

PASIVOCOL
Proyecto de Historias Laborales

PCM
Programa de Creadores de Mercado

PGN
Presupuesto General de la Nación

PIB
Producto Interno Bruto

PIPE
Plan de Impulso al Empleo y la Productividad

PND
Plan nacional de Desarrollo

POAI
Plan Operativo de Inversiones

POMCAS
Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas

PTE
Portal de Transparencia Económica

R

RAIS
Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

RUPGJ
Registro Único de Procesos en Gestión Jurídica

S

SCN
Sistema de Cuentas Nacionales

SCUN
Sistema de Cuenta Única Nacional

SEDPE
Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos

SEN
Sistema Electrónico de Negocios

SENA
Servicio Nacional de Aprendizaje

SETP
Sistemas Estratégicos de Transporte Público

SGP
Sistema General de Participaciones

SGR
Sistema General de Regalías

SIPLAFT
• Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

SITM
Sistemas Integrados de Transporte Masivo

SNARIV
Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la Víctimas

SPC
Sector Público Consolidado

SPNF
Sector Público no Financiero

SPNM
Sector Público no Modelado

STCNJSA
Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar

T

TES
Títulos de Tesorería

TGP
Tasa Global de Participación

TIDIS
Títulos de Devolución de Impuestos

U

UGPP
Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales

UPAC
Unidad de Poder Adquisitivo Constante

UPC

Unidad de Pago por Capitación
URF
11 Unidad de Proyección Normativa y Estudios
de Regulación Financiera
USPEC
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
UVR
Unidad de Valor Real

W

WEF
Foro Económico Mundial

FE DE ERRATAS

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público comunica que a partir de la Gráfica 55 se modifica la numeración a la que se hacía referencia en el texto publicado el 17 de noviembre de 2016. Se realizó ajuste de la siguiente forma:

Gráfica 57 ahora Gráfica 55

Gráfica 58 ahora Gráfica 56

Gráfica 59 ahora Gráfica 57

Gráfica 60 ahora Gráfica 58

Gráfica 61 ahora Gráfica 59

Gráfica 62 ahora Gráfica 60

Gráfica 63 ahora Gráfica 61

Gráfica 64 ahora Gráfica 62

Gráfica 65 ahora Gráfica 63

Gráfica 66 ahora Gráfica 64

Con base en los cambios mencionados se ajustó la Lista de Gráficas del presente documento.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 n°. 6C-38 - Código Postal 111711
Conmutador: (57) 381 1700, Extensión: 4287
Bogotá D.C., COlombia

www.minhacienda.gov.co