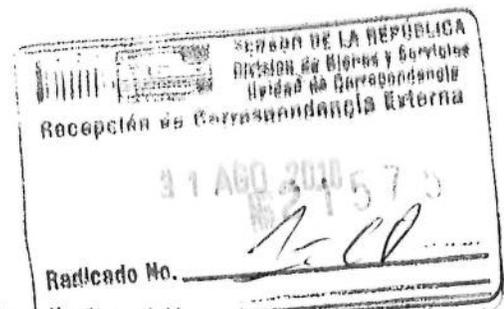




Bogotá D.C.

Honorable Senador  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad



Asunto: Respuesta de ~~Hoja de~~ petición parlamentario "cuestionario sobre bonos del agua, su gestión como MinHacienda entre 2003 y 2007, su ejercicio como agente financiero y el proyecto económico del gobierno del doctor Duque."

Rad. 1-2018-073266

Respetado Senador,

En atención a la comunicación del asunto, mediante la cual requiere información relacionada con los "bonos del agua", me permito dar respuesta a las preguntas presentadas en los siguientes términos:

1. **Favor hacer un balance de su gestión como Ministro de Hacienda entre 2003 y 2007.**

Para dar respuesta a esta pregunta me permito adjuntar las "Memorias de Hacienda" de los años 2004, 2005 y 2006, en las que puede encontrar el balance de mi gestión como Ministro de Hacienda para los periodos mencionados.

2. **Favor anexar los impedimentos y conflictos de interés que usted declaró como Ministro de Hacienda y Crédito Público del gobierno del Doctor Iván Duque.**

Al momento de posesionarme como Ministro de Hacienda y Crédito Público del Presidente Iván Duque no tuve impedimento o conflicto de interés alguno para ser declarado. Si en el ejercicio del cargo y de acuerdo con los asuntos que vaya a conocer en un futuro pudiera presentarse alguno, el respectivo impedimento o conflicto será declarado oportunamente.

3. **Al posesionarse y cada año los funcionarios deben anexar y actualizar la declaración de rentas y bienes de la Función Pública, favor anexar sus declaraciones para los años 2006, 2007 y la que radicó en 2018 en su posesión como Ministro de Hacienda.**

Se adjuntan las declaraciones solicitadas.

13-1 AGO 2018  
Rb 4:56



4. ***Qué relación contractual-comercial tuvo Usted con SaludCoop y Cafesalud entre los años 2011 y 2017. Favor anexar los contratos que firmó con estas EPS y explicar cuál fue el propósito de esa relación contractual y los resultados de la misma.***

Suscribí como particular un contrato de prestación de servicios con Saludcoop EPS OC en Intervención en el mes de mayo de 2014.

El propósito de este contrato era presentarle al señor Interventor, mi contraparte en el contrato que comento, alternativas de manejo de cara al hecho de que el periodo de intervención estaba próximo a expirar.

La idea era evaluar las implicaciones financieras de algunas alternativas que se habían ido discutiendo y sugerir alternativas nuevas.

Estoy anexando el contrato y un resumen ejecutivo de las ideas que aporté y de las estimaciones que efectué con el fin de honrar el contrato.

5. ***Por favor describa sus actividades privadas económicas y comerciales desde febrero de 2007 hasta la fecha.***

Desde el día de mi retiro como Ministro de Hacienda y Crédito Público en marzo 2007 hasta marzo de 2008 tuve muy poca actividad comercial, por lo cual me vi obligado a ampliar la hipoteca de mi apartamento, dado que mi principal foco de atención fue acompañar una emergencia médica derivada de la recurrencia de una enfermedad muy grave en mi hijo Lucas Carrasquilla, cuyo tratamiento final se hizo en Londres al haberse agotado, en opinión del médico a cargo, las posibilidades en Colombia.

En marzo de 2008 se constituyó Konfigura Capital, cuya naturaleza se explica más adelante, de la cual fui socio hasta el 19 de julio de 2018. En la respuesta siguiente se hace relación a las actividades efectuadas por la compañía. Adicionalmente participé como miembro de juntas directivas respuesta que se desarrolla más adelante, fui columnista de opinión en El espectador y en la revista dinero y por último fui profesor de cátedra en la Universidad de los Andes y en la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá.

6. ***¿Qué es Kongifura Capital? ¿A qué se dedicó esa sociedad mientras usted hizo parte de ella? ¿tiene relaciones comerciales con otras personas jurídicas extranjeras? Favor describirlas.***

Konfigura Capital es una sociedad anónima simplificada, de la cual fui socio fundador, cuyo objeto social es la prestación de servicios profesionales de consultoría y asesoría en temas financieros, de salud, educación, telecomunicaciones, de construcción de infraestructura y en cualquier otro que resultare afín a los anteriores.

La compañía, durante mi vinculación a la misma:

1. Mantuvo contratos de manera directa de asesoría financiera y estructuración de proyectos con Panamerican Capital para la estructuración de los "Bonos Agua", Cooperativa Coomeva, para la creación del Bancoomeva,

Cooomeva EPS, La Equidad Compañía De Seguros, La Casa Del Agua, entre otros.

2. Fue Gestor Profesional de los fondos de capital privado Alianza Konfigura I, Alianza Konfigura II y Alianza Konfigura Internacional, mediante contratos suscritos con Alianza Fiduciaria.
  3. Fue administradora de cartera de propiedad de terceros, mediante contratos de administración de dichas carteras con Circulo De Viajes Universal, Alianza Fiduciaria como vocera del Patrimonio Autónomo Soluciones, y Acción Fiduciaria como vocera del Patrimonio Autónomo Creando Valor.
7. ***¿Sigue usted siendo socio de Konfigura Capital? ¿Entre qué fechas lo fue? ¿Vendió sus acciones y si lo hizo, en qué país se realizó esa operación y a qué costo? ¿Qué actividades comerciales desarrolló en la sociedad Konfigura Capital? ¿Qué negocios impulsó mientras hizo parte de esta sociedad?***

Fui socio de la compañía desde su creación hasta el 19 de julio de 2018, fecha en que cedí mis acciones a título no oneroso a la Sra. Lia Heenan, ya que consideramos procedente su liquidación, proceso que actualmente ella adelanta.

Las actividades comerciales de la compañía fueron descritas en el punto 6 anterior. Como socio y representante legal de la misma, las impulsé y desarrollé desde el punto de vista profesional.

8. ***¿Por qué terminó usted mencionado en el escándalo de los Papeles de Panamá?***

Sobre el particular, resulta necesario precisar que, en octubre de 2007 con Andrés Flórez Villegas suscribimos un *joint venture*<sup>1</sup> ("*advisory agreement*") con inversionistas de origen estadounidense, quienes buscaban realizar inversiones en infraestructura en Colombia y en otros países. Como consecuencia de este contrato se crearon dos sociedades: Navemby Investments Group Inc. en Panamá y Konfigura Capital Ltda. en Colombia.

En el marco de este contrato, Navemby Investments Group Inc. fue constituida el 1 de noviembre de 2007, con el propósito de que fuera una sociedad holding y que sirviera de cuenta puente para desarrollar los negocios de infraestructura en Colombia y, eventualmente, en otros países de la región. En línea con lo anterior los inversionistas estadounidenses transferían los recursos a esa sociedad, para que luego ésta los girara a Konfigura Capital Ltda. cuando fuera necesario, la intención era ingresar los recursos para asumir los gastos que se fueran presentando.

En este punto se aclara que el modelo de negocio anteriormente descrito, se diseñó en respuesta a la prohibición establecida en la regulación colombiana en materia cambiaria de mantener cuentas en dólares.

Por otra parte, frente al modelo de negocio al que se ha hecho referencia, resulta pertinente realizar las siguientes aclaraciones:

- (i) La transferencia de recursos se realizó de Panamá hacia Colombia, por lo que **nunca hubo envíos de**

---

<sup>1</sup> Este *joint venture* terminó hace varios años como consecuencia de los cambios en el entorno legal de Latinoamérica y la pérdida del interés de los inversionistas extranjeros.



- dineros de Colombia hacia Panamá o a cualquier otro lugar del mundo;
- (ii) El objeto de Navemby Investments Group Inc. no era transferir u ocultar dinero de origen colombiano en el exterior, situación asociada con el escándalo de los Papeles de Panamá;
  - (iii) Los recursos que se transfirieron por parte de Navemby Investments Group Inc. a Konfigura Capital Ltda. no se destinaron al pago de mis honorarios por la prestación de servicios; y
  - (iv) Mis honorarios se facturaron y pagaron en Colombia.

En todo caso, se destaca que en ejecución del *advisory agreement*, las operaciones realizadas en Colombia cumplieron con la regulación cambiaria y tributaria aplicable, y se efectuaron las declaraciones que correspondían ante la DIAN y el Banco de la Republica. De esta manera, como sustento de lo anteriormente mencionado, se adjunta a este oficio la certificación del revisor fiscal de Konfigura Capital, que certifica el cumplimiento de las normas cambiarias y tributarias en cuanto a las relaciones entre esta compañía y Navemby Investments Group Inc.

**9. ¿Qué relación económica tiene y ha tenido con la señora Lia Heenan y el señor Andrés Flórez después de salir del Gobierno Nacional en 2007 hasta la fecha? Favor describirlas. ¿Fueron estas dos personas subordinadas suyas durante su paso por el MinHacienda en el periodo de 2003 a 2007?**

Fui socio en un principio en Konfigura Capital de los señores Lia Heenan y Andrés Flórez.

Andrés Flórez, durante el periodo en el cual me desempeñé como Ministro de Hacienda y Crédito Público, ejerció con gran éxito los cargos de Director General de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (abril de 2004 a noviembre de 2005), y de Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafin (noviembre de 2005 a junio de 2007).

Lia Heenan, durante mi paso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ejerció con mucho éxito el cargo de presidente de Central de Inversiones S.A. CISA, entidad adscrita al Ministerio.

**10. Entre 2007 y la fecha ha tenido usted o alguna de las sociedades de las que hace parte contratos con la Fiduprevisora. De ser positiva la respuesta favor describir el objeto, el monto de estos contratos y anexarlos.**

Konfigura Capital, empresa de la cual fui socio como ya lo he explicado, hizo parte de la Unión Temporal Salud 2020 con una participación del 20%.

Esta Unión Temporal fue contratada por Fiduprevisora, del 4 de julio de 2017 al 24 de agosto de 2017 por un monto de \$411.600.000 (incluido IVA).

El objeto del contrato era *“Realizar la revisión de la totalidad de los requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas que llegaren a presentarse dentro de la Convocatoria Pública adelantada por EL CONSORCIO, que tiene como objeto la Prestación de los servicios integrales de salud dentro de los estándares de calidad de atención en salud, en todos los niveles de complejidad y de alto costo a la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC en los Establecimientos de Reclusión con cargo al Fondo”*.

Se anexa copia del contrato, del acta de liquidación y del documento en el que se evidencia la conformación de la Unión Temporal con la participación de Konfigura Capital.

- 11. ¿Creó usted negocios privados con base en medidas o disposiciones legales que tomó o tramitó ante el Congreso de la República siendo viceministro y Ministro de Hacienda durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez? Favor explicar cuáles y cómo percibió ingreso de esas medidas en sus actividades comerciales privadas.**

En ningún caso se crearon negocios con base en medidas o disposiciones adoptadas cuando fungí como viceministro o Ministro de Hacienda y Crédito Público.

- 12. Favor anexar los estudios, conceptos, informes, correos electrónicos, oficios y otros documentos que reposen en el Ministerio de Hacienda en relación con los "Bonos Agua". Esto hacerlo referente a los años 2009 a 2018.**

Frente al particular, me permito informar que la Dirección Administrativa, la Dirección de Apoyo Fiscal y la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional de este Ministerio remitieron la siguiente información que se anexa en archivo digital:

#### A. Dirección Administrativa

Verificado el archivo central, así como los sistemas oficiales de registro de correspondencia del Ministerio (JANO y SIED), se encontraron desde la vigencia 2009, los siguientes documentos con referencia a "Bono Agua"<sup>2</sup>, los cuales se encuentran discriminados por número de radicación, asunto y fecha de radicación:

No.	No. Radicación	Asunto	Fecha de Radicación	Observaciones
1	2-2014-024249	ENTREGA COPIAS DE INTENCIÓN BONOS DE AGUA	03-jul-14	Anexo 1.
2	1-2014-001234	REMITO INFORMACIÓN BONOS DE AGUA - EFRAÍN PALACIOS JAIMES - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	09-ene-14	Anexo 2.
3	1-2013-093376	CARTA DE INTENCIÓN SOBRE LOS BONOS DE AGUA - CARLOS FRANCISCO DIAZ GRANADOS MARTINEZ - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	26-dic-13	Anexo 3.
4	1-2013-091541	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - HUVER RAMOS ESTUPIÑAN - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	18-dic-13	Anexo 4.
5	1-2013-088979	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - SANDRA MILENA DELGADO CARVAJAL - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	10-dic-13	Anexo 5.

<sup>2</sup> Con relación a esta información, en los sistemas de correspondencia referidos, se registran las comunicaciones remitidas físicamente a éste Ministerio y no se incorpora información allegada por medios electrónicos.



No.	No. Radicación	Asunto	Fecha de Radicación	Observaciones
6	1-2013-088738	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - ELVIRA FORERO ROJAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	09-dic-13	Anexo 6
7	1-2013-087698	INFORMACIÓN NORMATIVIDAD - CARTA DE INTENCIÓN DE ACOGERSE AL ESQUEMA DE FLEXIBILIZACIÓN DE LA CONDICIONES DE CRÉDITO - BONOS DE AGUA - MANUEL ESTEBAN RAMOS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	05-dic-13	Anexo 7.
8	1-2013-087657	INFORMACIÓN MHCP - CARTA DE INTENCIÓN DE ACOGERSE AL ESQUEMA DE FLEXIBILIZACIÓN DE LA CONDICIONES DE CRÉDITO - BONOS DE AGUA - ECEQUIEL SALCEDO CARDOZO - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	05-dic-13	Anexo 8.
9	1-2013-085643	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - REINALDO MARTINEZ TORRES - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	28-nov-13	Anexo 9.
10	1-2013-085580	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - RAFAEL GOMEZ CARABALLO - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	28-nov-13	Anexo 10.
11	1-2013-085350	CARTA INTENCIÓN ESQUEMA BONOS DE AGUA - CARLOS ANDRES RODRIGUEZ ARIAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-nov-13	Anexo 11.
12	1-2013-085206	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - MARA BERNARDA MERLANO ESPINOSA - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-nov-13	Anexo 12.
13	1-2013-085204	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - RAYMUNDO NICOLAS GUERRERO CORDERO - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-nov-13	Anexo 13.
14	1-2013-085200	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - ANTENOR ENRIQUE DE LA HOZ MOVILLA - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-nov-13	Anexo 14.
15	1-2013-085175	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - YESENIA COLON SALAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-nov-13	Anexo 15.
16	1-2013-085170	INFORMACIÓN MHCP - ENVÍO CARTA DE INTENCIÓN PARA ACOGERSE AL ESQUEMA BONOS DE AGUA. - ANIBAL JOSE MEJIA VILLA - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-nov-13	Anexo 16.
17	1-2013-031572	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP - APSB BONOS DE AGUAS - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	15-may-13	Anexo 17.
18	1-2013-028115	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP-BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	30-abr-13	Anexo 18.
19	1-2013-019878	TRASLADO INFORME VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP-BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	01-abr-13	Anexo 19.
20	1-2013-016701	TRASLADO INFORME VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP-APSB-BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	13-mar-13	Anexo 20.



No.	No. Radicación	Asunto	Fecha de Radicación	Observaciones
21	1-2013-012709	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP-APSB-BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	27-feb-13	Anexo 21.
22	1-2013-000772	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP APSB BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	08-ene-13	Anexo 22.
23	1-2012-088263	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP APSB BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	28-dic-12	Anexo 23.
24	1-2012-086240	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP-APSB BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	19-dic-12	Anexo 24.
25	1-2012-084241	TRASLADO INFORMES VISITAS DE MONITOREO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS SGP - APSB BONOS DE AGUA - GERMAN VARGAS LLERAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	11-dic-12	Anexo 25.
26	1-2010-031866	REMISIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LOS DENOMINADOS BONOS DE AGUA - ANDRES FLOREZ VILLEGAS - C.C.0 - DIR. - Número Origen. -	26-may-10	Anexo 26
27	2-2009-024895	SOLICITUD DE EMISIÓN BONOS DE AGUA	01-sep-09	Anexo 27
28	1-2018-062830	DERECHO DE PETICIÓN - SOLICITUD DE INFORMACIÓN BONOS DE AGUA	11-jul-18	Anexo 28.
29	1-2017-054650	SOLICITUD DE APOYO DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA CASO CRÉDITO BONOS DE AGUA MUNICIPIO DESCERTIFICADO	14-jul-17	Anexo 29.
30	1-2017-022452	SOLICITUD DE AVAL DE SUSTITUCIÓN DE ACREEDOR BONOS DE AGUA	05-abr-17	Anexo 30.

#### B. Dirección General de Apoyo Fiscal:

La Dirección de Apoyo Fiscal remitió los siguientes documentos relacionados con solicitudes y sus respectivas respuestas sobre los créditos que fueron tramitados por las entidades territoriales mediante el esquema de financiamiento "Bonos Agua", los cuales también se anexan al presente escrito:

No.	No. Radicado Respuesta	Fecha Radicado Respuesta	No. Radicado solicitud	Fecha Radicado Solicitud
1.	2-2009-009957	15/05/2009	S/N	31/03/2009
2.	2-2009-016898	17/06/2009	1-2009-040839	16/06/2009
3.	2-2009-017825	26/06/2009	1-2009-042800	24/06/2009
4.	2-2009-031814	29/10/2009	1-2009-071838	19/10/2009
5.	2-2010-012224	12/05/2010	1-2010-025876	26/04/2010
6.	2-2010-010740	28/04/2010	S/N	21/04/2010
7.	2-2010-033996	11/11/2010	1-2010-071586	8/10/2010
8.	2-2011-013374	3/05/2011	1-2011-024785	25/04/2011
9.	2-2011-015554	19/05/2011	1-2011-02038	9/05/2011



**C. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional:**

Por su parte, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 533 de 1999, almacena en la Base Única de Datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las operaciones de crédito público, sus asimiladas y las operaciones de manejo de la deuda que celebren las entidades territoriales con plazo superior a un año<sup>3</sup>.

En consideración a lo anterior, dicha Dirección cuenta con las copias de los contratos de crédito celebrados entre las entidades territoriales y Alianza Fiduciaria S.A. como vocera de los patrimonios autónomos Grupo Financiero de Infraestructura 2008-1 y 2010, que fueron registrados en la Base Única a la que se hizo referencia.

Teniendo en cuenta el volumen de información y que los contratos son similares, se remite la lista de los contratos registrados con una muestra de 5 contratos, así:

No.	Documento
1.	Base de datos de los contratos registrados.
2.	Contrato de Crédito celebrado entre el municipio Bello de y Alianza Fiduciaria S.A.
3.	Contrato de Crédito celebrado entre el municipio de Buenaventura y Alianza Fiduciaria S.A.
4.	Contrato de Crédito celebrado entre el municipio de Floridablanca y Alianza Fiduciaria S.A.
5.	Contrato de Crédito celebrado entre el municipio de Soacha y Alianza Fiduciaria S.A.
6.	Contrato de Crédito celebrado entre el municipio de Valledupar y Alianza Fiduciaria S.A.

**13. ¿Por qué se tramitó y sancionó la Ley 358 de 1997? Describir aquí, en especial, la situación financiera de los entes territoriales que llevó al Gobierno Nacional de la época a tramitar esta Ley en el Congreso de la República**

El artículo 364 de la Constitución Política de 1991 establece:

*"Artículo 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. **La ley regulará la materia.**" (Subrayado y resaltado fuera del texto).*

Las razones que llevaron al gobierno y al legislador de la época quedaron documentadas en la exposición de motivos de la citada ley. En efecto, allí se mostró que el endeudamiento territorial venía presentando una tendencia creciente que amenazaba convertirse en una fuente potencial de desajuste fiscal y en amenaza para la continuidad del proceso de descentralización. Tendencia que era necesario revertir mediante una regulación que diera desarrollo a la disposición sobre capacidad de pago establecida en el artículo 364 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Así mismo, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.7. del Decreto 1068 de 2015, la celebración de empréstitos internos de las entidades territoriales y sus descentralizadas continuará rigiéndose por lo señalado en los Decretos 1222 y 1333 de 1986 y sus normas complementarias, según el caso. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de registro de los mismos en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



La manera como se aceleró la descentralización con la expedición de la Constitución había debilitado la capacidad del Estado para controlar el déficit fiscal. Las transferencias del gobierno central asociadas al proceso debían crecer anualmente y en relación directa con su capacidad de recaudo tributario en un escenario en que el marco legal vigente del endeudamiento resultaba en extremo laxo, con lo cual las autoridades territoriales tuvieron amplia autonomía para contratar deuda, garantizada, principalmente, en las nuevas y crecientes transferencias.

En 2008 y 2014 este Ministerio ilustró este proceso en los documentos "*10 años de Transformación Fiscal Territorial*", y "*Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia: Quince años de consolidación*", en los cuales evidenció cómo la ausencia de responsabilidad fiscal suscitó una espiral de déficit, exceso de deuda pública, atraso en pagos y acumulación de pasivos que precipitó la crisis fiscal territorial a mediados de los años 90. De los cuales se extraen a continuación los apartados pertinentes para responder a su interrogante:

### "Se asoma el déficit fiscal en los territorios"

La profundización de la descentralización al estilo colombiano de comienzos de los años noventa condujo paulatinamente a la aparición de resultados deficitarios en las cuentas territoriales. Los gastos de funcionamiento tendieron a crecer a tasas mayores que los ingresos tributarios, lo cual llevó a la generación de déficit corriente. Entre tanto, los excedentes financieros de las empresas públicas y los aportes nacionales mediante cofinanciación resultaron insuficientes para cubrir los gastos en formación de capital. Como resultado, se formó una estructura fiscal deficitaria, altamente dependiente del crédito.

#### 1.1 Los ingresos

Los ingresos tributarios territoriales crecieron más lentamente que los ingresos tributarios del gobierno nacional y las transferencias intergubernamentales. Entre 1990 y 1999, los ingresos tributarios del gobierno nacional pasaron de 7.3% del PIB a 8,8% del PIB, mientras en los gobiernos subnacionales aumentaron de 1.7% del PIB a 2.4% del PIB<sup>4</sup>.

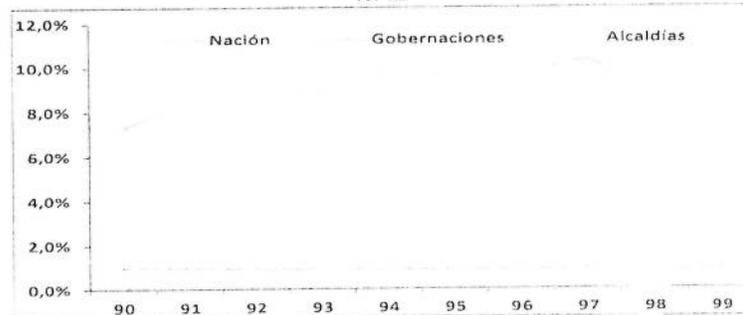
El crecimiento de los ingresos tributarios territoriales durante la década obedeció al mayor recaudo de los gobiernos municipales: los tributos departamentales disminuyeron como porcentaje del PIB (Grafica 1).

Las reformas tributarias adelantadas hasta 1998 no propiciaron el aumento de los recaudos en los niveles subnacionales: se concentraron en los impuestos nacionales, sin abordar la necesidad de reformar el sistema tributario territorial, caracterizado por su anacronismo.

<sup>4</sup> Los cálculos presentados en este documento se hicieron con la serie de PIB nominal metodología base 2005, calculada por el DANE a partir del primer trimestre de 2010. El PIB nominal base 2005 es mayor que el estimado con base 2000: de acuerdo con el DANE, incluye mejoras metodológicas y mayor cobertura de información, de tal modo que refleja mejor las condiciones actuales de la estructura económica del país. La metodología de cálculo del PIB 2005 se puede revisar en: <http://www.dane.gov.co>



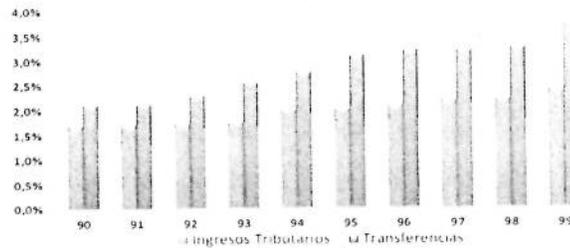
Gráfica 1  
Ingresos Tributarios por Niveles de Gobierno  
% PIB



Fuente: Banco de la República y Confis

Entre tanto, el crecimiento del recaudo tributario de las ET resultó inferior al de las transferencias nacionales por situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la Nación. Durante el periodo 1990-1999, como porcentaje del PIB las transferencias nacionales crecieron 1.6 puntos porcentuales y los tributos territoriales 0.7 puntos porcentuales (Gráfica 2).

Gráfica 2  
Tributarios Territoriales y Transferencias nacionales  
% PIB



Fuente: DNP y Banco de la República

Durante el decenio de los noventa los tributos municipales fueron más dinámicos que los departamentales: la participación de los recaudos municipales en los tributarios territoriales aumentó de 39% en 1990 a 63% en 1999, mientras la correspondiente a los departamentos bajó de 61% a 37% en igual lapso.

Pese a las condiciones de auge económico que caracterizaron el periodo 1992-1997 y la oportunidad que esta situación significó para aumentar el recaudo propio, la mayoría de los gobiernos subnacionales aumentaron su dependencia de las transferencias nacionales para financiar sus gastos. La participación de las transferencias nacionales en los ingresos corrientes de los departamentos pasó de 56% a 65% entre 1990 y 1999. En los municipios esa participación aumentó de 40% a 44% en igual periodo.

El modelo de descentralización adoptado propició un crecimiento insostenible del gasto territorial. Vistos los resultados, cabe concluir que la mayoría de los gobiernos subnacionales recibieron gustosos los recursos adicionales, pero no

emplearon su autonomía política y administrativa para diseñar y ejecutar planes de desarrollo ajustados a su realidad fiscal.

Los legisladores asumieron que las entidades territoriales podían desarrollar sus proyectos de vida institucional con solamente disponer de mayores recursos y recibir competencias asociadas a esos recursos, y poco pareció importar la capacidad técnica y administrativa, pero especialmente la voluntad de los funcionarios territoriales para enfrentarse con responsabilidad al desafío que les representaban las reales cargas que les sobrevendrían.

Desde la distancia que permite el paso de los años, es fácil concluir que a las decisiones de descentralización les faltó acompañarse de instrumentos apropiados para facilitar que la dupla mayores recursos y mayores competencias operara acorde con el reforzamiento de la estructura institucional. Es evidente que faltaron reglas que garantizaran larga vida a esas importantes decisiones y que resultaba imprescindible un esquema de monitoreo permanente a esa aventura de autonomía con importantes recursos cedidos por el Gobierno Nacional.

## 1.2 Los gastos

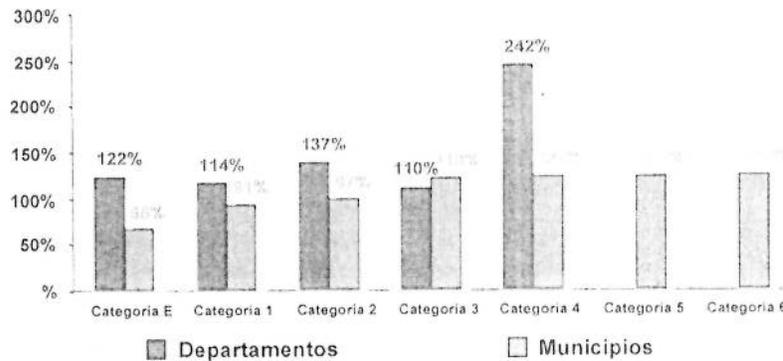
Ante la carencia de normas de disciplina fiscal se formó una estructura de gastos permanente sobredimensionada respecto a los ingresos de recaudo propio. La proliferación de leyes, en su mayoría de iniciativa del poder legislativo, en las que se permitía la creación de dependencias públicas sin considerar la heterogeneidad fiscal e institucional de las ET también fomentó la indisciplina fiscal. En este sentido, la expectativa de transferencias nacionales crecientes impidió en su momento percibir con realismo y responsabilidad a las autoridades nacionales y locales y a los analistas de la temática de la descentralización en Colombia el alcance de la autonomía que la Constitución de 1991 les otorgó a las ET.

Debido a la ausencia de responsabilidad fiscal, en la práctica la autonomía subnacional resultó limitada: el exceso de gasto significó déficit, sobreendeudamiento y parálisis administrativa. Como se mencionó antes, la mayor parte de las transferencias intergubernamentales tenían destinación específica, de tal modo que las posibilidades reales de apalancamiento de los gobiernos subnacionales para financiar bienes públicos locales en forma autónoma dependían de su capacidad para financiar los gastos permanentes de funcionamiento con ingresos de recaudo propio. Cumplida esta condición, los gobiernos subnacionales podrían generar el ahorro corriente necesario para financiar directamente o con crédito proyectos de inversión definidos localmente, sin correr el riesgo de entrar en un círculo perverso de déficit, endeudamiento, atraso en pagos, embargos y parálisis administrativa.

Esa condición no se cumplió: en la mayor parte de los gobiernos subnacionales los gastos totales crecieron por encima del PIB nacional y el mayor porcentaje de ese crecimiento obedeció al aumento de los gastos corrientes, en especial los de funcionamiento, que aumentaron a un ritmo superior al de los ingresos de recaudo propio.

Las mayores transferencias del gobierno nacional estuvieron asociadas con mayores gastos de los gobiernos subnacionales, buena parte de los cuales se reflejaron en el crecimiento desordenado de los gastos de funcionamiento, muchas veces asociado a la existencia de plantas de personal sobredimensionadas. A finales del milenio pasado era frecuente encontrar municipios y departamentos con gastos de funcionamiento cuyo costo superaba notablemente el monto de los ingresos de recaudo propio (Gráfica 3). Obsérvese que en el conjunto de los departamentos clasificados por categorías y en los municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6, los ingresos propios no alcanzaban a ser suficientes para pagar los gastos de funcionamiento.

Gráfica 3  
Nivel Subnacional. Gastos de Funcionamiento / Ingresos Propios (1999)



Fuente: DNP, Cálculos DAF

El crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público de las ET fue el origen de su insolvencia financiera. Como porcentaje del PIB el gasto total territorial subió de 2.8% en 1990 a 9.4% del PIB en 1999: en las gobernaciones aumentó de 1.1% a 3.4% y en las alcaldías de 1.7% a 6.0%.

En particular, los gastos territoriales de funcionamiento y nómina tanto de docentes como de personal médico aumentaron de 2.3% en 1990 a 4.6% del PIB en 1999. Mientras los gastos en formación de capital se estabilizaron en 1.0% del PIB a lo largo de la década.

El mayor aumento de los gastos de funcionamiento y nóminas tanto de docentes como de personal médico se registró a nivel municipal. Allí este tipo de gasto subió de 0.8% del PIB en 1990 a 2.2% del PIB en 1999. Al respecto, es importante destacar que ante la ausencia de controles legales para la creación de municipios y con el estímulo que representaba el crecimiento progresivo de las transferencias intergubernamentales, durante este período nacieron municipios sin ningún tipo de referente fiscal, donde se generaban plantas administrativas pagadas enteramente con recursos provenientes de las transferencias nacionales de ingresos corrientes, las cuales, por expreso mandato constitucional, debían ser destinadas para inversión social. Así las cosas, entre 1994 y 1999, el número de municipios colombianos pasó de 745 a 998 (¡253 nuevos en apenas un lustro!, es decir se incrementaron en una tercera parte de los existentes a mediados de los años noventa).

Naturalmente, esa sola circunstancia bastó para que se disparara el ritmo de crecimiento de los gastos de funcionamiento municipales desde 1994 con la entrada en vigencia de la ley 60 de 1993, mediante la cual se concretó el mandato constitucional de aumentar la transferencia de ingresos corrientes nacionales a los departamentos y municipios. Así, mientras entre 1988 y 1993 ese tipo de gastos crecieron al 8% real promedio anual durante para el período 1994-1999 lo hicieron al 48% real promedio anual.

Comprometer gastos por encima de la disponibilidad real de ingresos para financiarlos se convirtió en una práctica frecuente, que también afectó el desempeño fiscal de los departamentos: en las gobernaciones los gastos de funcionamiento aumentaron de 1.5% del PIB en 1990 a 2.4% del PIB en 1999. Y ante la ausencia de normas que les exigieran a los gobernadores adecuar la estructura de sus gastos de funcionamiento a su capacidad real para generar ingresos de recaudo propio y a su grado de desarrollo institucional, el desborde de gastos administrativos afectó con



más intensidad a los nuevos departamentos y a los menos desarrollados, pues pese a su menor ingreso por habitante quedaron obligadas a destinar para el funcionamiento de sus Asambleas, Contralorías y Secretarías de despacho recursos similares a los que para los mismos fines destinaban las gobernaciones de mayor ingreso por habitante.

El crecimiento de los gastos corrientes antes reseñado superó el aumento de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales. Así, mientras en 1990, los gastos corrientes locales, incluyendo salarios de maestros y personal médico, representaron en promedio 140% de los ingresos tributarios municipales, en 1999 esta relación subió a 170%. Entre tanto, en las gobernaciones aumentó en promedio de 169% en 1990 a 314% en 1999.

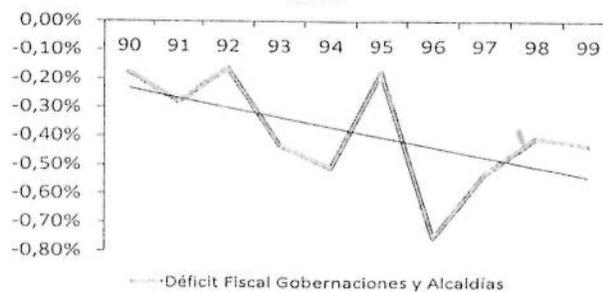
Con la profundización del desajuste estructural entre ingresos propios y gastos de funcionamiento, la mayoría de las alcaldías y gobernaciones cerró el milenio pasado con déficit corriente. Sólo los municipios con población mayor a 500.000 habitantes (4.4% del total de municipios) generaron ahorro corriente en 1998 (vale mencionar que alrededor de la mitad de ese ahorro fue generado por el Distrito Capital de Bogotá). Los municipios con población inferior a 100.000 habitantes contabilizaron déficit corriente.

No obstante lo anterior, los municipios con más de 500.000 habitantes aportaron el 70% del déficit total municipal; eso significa que en la mayoría de esas entidades el ahorro corriente no era suficiente para compensar su déficit de capital, originado por la magnitud de sus gastos de inversión. Estos indicadores revelaban el fracaso de ese modelo de descentralización como instrumento para lograr que los gobiernos locales se convirtieran en agentes públicos del desarrollo económico y social en sus jurisdicciones. Por el contrario, la crisis fiscal de los municipios se convirtió en una limitante para que el Estado como un todo pusiera en marcha políticas eficientes de desarrollo. A la postre los esfuerzos fiscales se convirtieron en un medio para mantener privilegios salariales y pensionales para la burocracia local, que en la generalidad de los departamentos y municipios se constituyó en un grupo pequeño de la población.

Los efectos del modelo sobre el desempeño fiscal de las gobernaciones fueron similares a los antes mencionados para los municipios: los gastos de funcionamiento crecieron a una tasa real promedio de 17% entre 1990 y 1997, por lo cual se triplicaron en términos reales. La dinámica de este gasto superó tanto el crecimiento de los ingresos de recaudo propio como el de las transferencias de ingresos corrientes de la Nación y ello consolidó una tendencia hacia el déficit.

En efecto, el déficit fiscal de los gobiernos centrales subnacionales aumentó de 0.18% del PIB en 1990 a 0.43% del PIB en 1999 (Gráfico 4).

Gráfico 4  
Déficit Fiscal Alcaldías y Gobernaciones  
%PIB



Fuente: Banco de la República



El déficit estructural subnacional llevó a una situación fiscal insostenible. A mediados de los años noventa la situación financiera de los gobiernos centrales subnacionales era manejable: existía equilibrio entre el crecimiento de los ingresos tributarios y el crecimiento de los gastos corrientes y el saldo de la deuda crecía a niveles inferiores al crecimiento de los ingresos corrientes. En la segunda mitad de los años noventa la situación fiscal subnacional empezó a tornarse insostenible: el crecimiento de los gastos corrientes fue superior al de los ingresos tributarios y el aumento del endeudamiento neto superó el crecimiento de los ingresos corrientes, en presencia de una espiral alcista de las tasas de interés.

Así, a finales de 1997, último año del periodo de gobernadores y alcaldes 1995-1997, el deterioro de la situación fiscal subnacional se agudizó: más de la mitad de las 32 gobernaciones y la tercera parte de los municipios del país, incluyendo ciudades capitales de más de un millón de habitantes, presentaban balance corriente negativo y dependían del crédito para financiar el pago de su tren administrativo.

Al estar inmersos en una situación de iliquidez y dependencia crediticia para cubrir incluso gasto corriente, muchas ET enfrentaron el dilema de utilizar sus recursos líquidos para cubrir sus obligaciones laborales y pensionales o para cancelar oportunamente el servicio de la deuda pública, y por esa vía mantener su acceso al crédito.

El problema se agudizó por la resistencia de muchos gobernantes regionales y locales a asumir el costo político de un ajuste de gastos en el último año de su periodo de gobierno, lo cual llevó a muchos a continuar acumulando pasivos cubiertos con nuevo crédito.

En algunos casos, en especial las entidades de mayor tamaño fiscal, este tipo de decisiones contó con el apoyo de los acreedores financieros quienes, para evitar un deterioro en la calificación de su cartera de deuda territorial y por esa vía el aumento de las provisiones bancarias y la consecuente pérdida de rentabilidad de sus activos, accedieron a seguir otorgando préstamos a gobiernos subnacionales sin importar su evidente condición de insolventes.

A la postre, inevitablemente la financiación del pago de pasivos corrientes con crédito se tornaría insostenible y llevaría a un brusco cierre del crédito a partir de 1998, en momentos de restricción crediticia nacional e internacional para mercados emergentes. Como resultado, muchas entidades entraron en cesación de pagos tanto del servicio de su deuda pública como de sus nóminas tanto de personal activo como de pensionados.

Ante la magnitud que alcanzó el atraso de pagos, el ejercicio de la autonomía fiscal territorial se vio seriamente vulnerado: la ordenación del gasto tendió a salir de las manos de las autoridades regionales y locales elegidas por mandato popular para pasar al control de los acreedores de deudas contraídas por administraciones anteriores, y las prioridades del gasto quedaron en no pocas oportunidades determinadas por el sistema judicial.

Los pasivos alcanzaron montos que, en muchos casos, desbordaron la capacidad de pago de la respectiva administración en el periodo de gobierno 1998-2000. Al cierre de 1998 el atraso en los pagos de los gobiernos centrales subnacionales ascendió a \$1,9 billones, equivalentes a 1.8% del PIB, incluyendo moratorias en pagos del servicio de la deuda (Cuadro 1).



**Cuadro 1**  
**Pasivos de Funcionamiento de los Departamentos y Municipios**  
**a 31 de diciembre de 1998**  
**Millones de pesos corrientes**

ENTIDADES TERRITORIALES	DEUDA INTERNA CAUSADA Y NO PAGADA	MESADAS PENSIONALES ATRASADAS	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES ATRASADOS	OTROS	TOTAL
DEPARTAMENTOS	202,298	23,818	301,153	135,752	663,021
MUNICIPIOS CAPITALES	81,660	9,905	387,704	160,033	639,302
RESTO MUNICIPIOS	55,825	17,198	395,843	171,719	640,585
<b>TOTAL</b>	<b>339,783</b>	<b>50,921</b>	<b>1,084,700</b>	<b>467,504</b>	<b>1,942,908</b>

*Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

La crisis también permitió al país empezar a tomar conciencia sobre la magnitud del problema pensional territorial. El análisis de las causas de la crisis de pagos reveló la inexistencia de reservas públicas para cubrir el pasivo pensional subnacional. El problema surgió ante la falta de responsabilidad de las autoridades regionales y locales en la definición de los derechos pensionales, en muchas ET se implantó un sistema, generalmente ilegal, para otorgar pensiones y beneficios a través de convenciones colectivas.

En ese momento el pasivo pensional territorial no cubierto con reservas se estimó en \$64 billones. Con el agravante de que gran parte del mismo, fue reconocido al margen de las leyes vigentes, incluyendo algunas (ley 100 de 1993) que obligaban a las gobernaciones y alcaldías a crear fondos de pensiones para provisionar estos pasivos.

### 1.3 Sobreendeudamiento y moratoria de pagos

La financiación del déficit corriente a través de crédito fue posible debido a que la aceleración del proceso de descentralización se adelantó en ausencia de una adecuada regulación del crédito territorial.

La tendencia ascendente del endeudamiento se aceleró después de la expedición de la nueva Constitución, que en el artículo 287 otorgó a las autoridades territoriales autonomía para emitir bonos y contratar créditos, con la previa autorización de los Concejos (en los municipios y distritos) y Asambleas (en los departamentos), y de acuerdo con las leyes que regulen la materia.

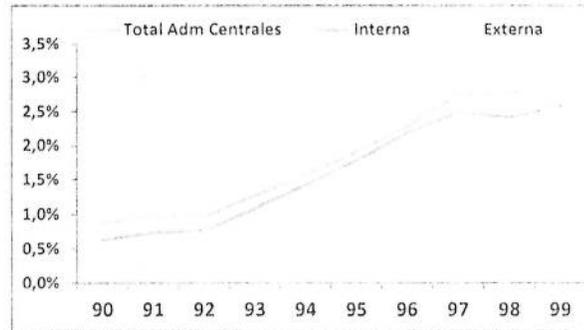
Si bien la Constitución Nacional preveía en su artículo 364 que la deuda del Estado no debía superar su capacidad de pago y que mediante una ley se regularía el tema, dicha ley (358 de 1997) solo se empezó a aplicar plenamente a partir de 1999 en plena crisis financiera y fiscal.

Gracias a estas facultades, las mayores transferencias intergubernamentales, reglamentadas por la ley 60 de 1993, estimularon mayores niveles de endeudamiento territorial. La garantía de pago ofrecida por los recursos transferidos desde el nivel nacional convirtió a las ET en receptores preferenciales del crédito otorgado por el sistema financiero nacional, e incluso les permitió incursionar en el mercado de capitales con emisiones de bonos denominados en moneda local. En estas condiciones, la deuda interna creció más rápido que la externa en los gobiernos subnacionales.

Así las cosas, el saldo de la deuda territorial de las administraciones centrales subnacionales subió de 0.9% a 3.0% del

PIB entre 1990 y 1999 (Gráfico 5).

**Gráfica 5**  
**Deuda Pública Subnacional**  
**% del PIB**



Fuente: Contraloría General de la República

El mayor aumento de la deuda pública se registró en la deuda interna donde fue más flexible la oferta de crédito. Los problemas de sobreendeudamiento bancario afectaron especialmente a las gobernaciones y municipios con población superior a 100.000 habitantes, que fueron los mayores receptores de crédito. En los municipios con población inferior a 100.000 habitantes se registró el menor crecimiento de la deuda: pasó de 0% del PIB en 1990 a 0.4% del PIB en 1999, pero allí el déficit tendió a financiarse con atraso en pagos de salarios, mesadas pensionales, aportes a la seguridad social, y cuentas con proveedores.

El crecimiento de la deuda por encima de la capacidad real de pago aumentó la vulnerabilidad de las finanzas subnacionales a los avatares propios de los mercados financieros. La mayor parte de la deuda fue contratada a plazos cortos, máximo cinco años, y a tasa de interés variable: se estima que a finales de los años noventa el 91% de la deuda subnacional estaba contratada a DTF. En consecuencia, el aumento de las tasas internas de interés registrada a partir de 1998 agudizó la tendencia al déficit, y a la postre precipitó la moratoria de pagos.

El atraso en pagos llevó al deterioro de la calidad de la cartera territorial. Según datos de la Asociación Bancaria, mientras en 1996 el 93% de la cartera territorial estaba calificada en "A", es decir estaba siendo servida cumplidamente, a septiembre de 1999 ésta bajó a 63.5%. En otras palabras, en 1999 el 36.5% de la deuda territorial estaba vencida.

La consecuente pérdida de autonomía de las ET para contratar deuda se hizo evidente: de acuerdo con los indicadores de solvencia y sostenibilidad, fijados en la ley 358 de 1997, al cierre de 1999 sólo 3 de las 32 gobernaciones no estaban en semáforo rojo y entre los municipios capitales, solamente el Distrito Capital de Bogotá se encontraba en semáforo verde, registrándose como casos críticos las ciudades de Cali y Barranquilla.

Así las cosas, la magnitud del desajuste fiscal territorial atentaba en ese momento contra la estabilidad macroeconómica del país. El tamaño del déficit, la deuda pública y los pasivos pensionales y los corrientes alcanzaron tales dimensiones que de haber sido asumidos en su totalidad por la Nación se habría podido precipitar una crisis fiscal estatal capaz de conducir al país a una crisis cambiaria, por la vía de la pérdida de confianza del país sobre su capacidad para cubrir sus compromisos financieros, tal como ocurrió en otros países de América Latina más descentralizados, como Brasil y Argentina en 1998 y 2001, respectivamente."

14. *¿Por qué en relación con la emisión de los bonos del agua y su impacto sobre el endeudamiento de los entes territoriales no se siguieron los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997? ¿Cree conveniente que los entes territoriales sobre el caso de las deudas para proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico realizados con recursos del Sistema General de Participaciones no sigan los lineamientos de la Ley 358? Favor explicar.*

Según lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público N° 1068 de 2015, el endeudamiento interno y externo se define:

*"Artículo 2.2.1.1.1. Operaciones de crédito público. Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago.*

*Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.*

*Para efectos de lo dispuesto en el presente título, las operaciones de crédito público pueden ser internas o externas. Son operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana. Son operaciones de crédito público externas todas las demás. Se consideran como residentes los definidos en el artículo 2.17.1.2. del Título 1 de la Parte 17 del presente Decreto Único Reglamentario" (Subrayado fuera del texto.)*

Tal como se indicó en la respuesta No. 13, en relación con el endeudamiento, la Constitución Política de 1991 dispone lo siguiente:

*"Artículo 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia." (Subrayado fuera del texto).*

En desarrollo de este ordenamiento se expidieron las leyes 358 de 1997 y 819 de 2003 y el Decreto 696 de 1998 compilado en el Decreto 1068 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público; normas que establecen los requisitos y demás procedimientos que deben atender las Entidades Territoriales para la contratación de operaciones de crédito público.

Así mismo, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 1222 y 1333 de 1986, según sea el caso, y sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos, para la realización de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales, en primera instancia la autorización debe ser otorgada por la respectiva corporación administrativa, a solicitud del gobernador o alcalde.



Para todos los efectos, de las disposiciones mencionadas, se destacan los siguientes elementos esenciales que deben considerar las entidades territoriales para identificar la instancia de endeudamiento sujeto a los límites establecidos, y el posterior procedimiento administrativo que debe llevar a cabo la entidad, según el escenario en que se encuentre ubicado.

- 1) De conformidad con el artículo 6° de la Ley 358 de 1997, ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público, cuando con la nueva operación crediticia los indicadores de solvencia o sostenibilidad superen los límites establecidos:
  - a. *Intereses / Ahorro operacional, menor o igual a 40%.*
  - b. *Saldo de la deuda / Ingresos corrientes, menor o igual a 80%.*
  - c. *Metas del Superávit Primario / Intereses, menor a 100%.*

En tal sentido, incluyendo el nuevo crédito, cuando el resultado de dividir el valor de los intereses sobre el valor del ahorro operacional, y este resultado multiplicado por 100, es mayor al 40%; o cuando el resultado de dividir el valor del saldo de la deuda sobre el valor de los ingresos corrientes de la Ley 358/97, y este resultado multiplicado por 100, es mayor al 80%, la entidad estará en endeudamiento crítico (semáforo rojo) con el nuevo crédito; razón por la cual estaría obligada a solicitar la respectiva autorización para celebrar operaciones de crédito público ante la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, y en consecuencia debe diseñar y ejecutar un plan de desempeño que tiene como objetivo principal encausar los niveles de solvencia y sostenibilidad de la deuda permitidos por la ley.

Por el contrario, si los indicadores dispuestos por la ley, incluyendo el nuevo crédito, se ubican por debajo del límite del 40% y 80%, respectivamente, la entidad se encontrará en endeudamiento autónomo (semáforo verde); por lo tanto, no requerirá autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para contratar operaciones de crédito público.

- 2) Sin perjuicio de la obligación que les asiste a los funcionarios de las administraciones territoriales de verificar el cumplimiento de los requisitos y de evaluar la capacidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.2.1.7 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público N° 1068 de 2015, las entidades prestamistas también tienen la obligación de verificar y analizar la capacidad de pago.

***"Artículo 2.2.2.1.7. Verificación y estudio de la capacidad de pago. Las entidades que otorguen créditos a las entidades territoriales deberán verificar la capacidad de pago de las mismas. Si hay lugar a ello, deberán, asimismo, acordar el diseño del plan de desempeño en los términos del artículo 2.2.2.1.10 del presente título y exigir la autorización de endeudamiento. La inobservancia de esta disposición dará lugar a la aplicación de sanciones correspondientes". (Subrayado fuera del texto).***

- 3) La fuente de información que contiene las variables determinantes para calcular los indicadores de SOLVENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA son:



- a. Las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos, soportadas en la contabilidad pública del AÑO ANTERIOR, con ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7° de la ley 358 de 1997, 2.2.2.1.2, y 2.2.2.1.6 del Decreto N°1068 de 2015.
- b. El Saldo de la deuda pública al cierre de la vigencia anterior, los créditos contratados en la vigencia fiscal, desde el 1° de Enero y hasta la fecha de cálculo, y el valor del nuevo crédito a contratar.
- c. Los intereses de la deuda pública, pagados y por pagar en la vigencia del cálculo, incluidos los del nuevo crédito, los intereses de mora y de sobregiros.
- d. El valor de las vigencias futuras aprobadas para el año del cálculo de los indicadores y los proyectados para las demás vigencias (Artículo 1 Ley 1483 de 2011).

Así las cosas, una vez revisado el archivo de correspondencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de acuerdo con la información suministrada en la respuesta a la pregunta No. 12, se observa que las entidades territoriales presentaron solicitudes de autorización a este Ministerio para contratar operaciones de crédito público bajo el esquema de financiación de "Bonos de Agua" y anexaron a dichas solicitudes la certificación de que cumplían las disposiciones contempladas en la Ley 358/97 sobre límites de endeudamiento.

Teniendo en cuenta que ninguna de las entidades territoriales certificó que estuviera superando los límites mencionados y que, de acuerdo con la norma, esa es la única condición que habilita la intervención del Ministerio de Hacienda para aprobar créditos, no era necesario que las entidades territoriales tramitaran solicitudes de autorización ante esta Cartera. Por esta razón, siguiendo los lineamientos legales, el Ministerio de Hacienda respondió a dichas solicitudes en los siguientes términos:

- "1. Las normas vigentes sobre endeudamiento territorial en especial las leyes 358 de 1997 y 819 de 2003, al igual que el decreto 696 de 1998, establecen que la responsabilidad legal de certificar la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales corresponde tanto a las administraciones departamentales y municipales como a las entidades financieras que otorquen créditos a éstos.
2. Asimismo, dichas normas señalan que cuando los gobiernos subnacionales superan los límites de endeudamiento autónomo, para contratar nuevos créditos requieren la suscripción de un plan de desempeño, el cual debe contar con la conformidad previa de la Dirección de Apoyo Fiscal, para que la Dirección de Crédito Público emita la correspondiente autorización. Es decir que, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sólo interviene cuando los responsables legales de la entidad territorial y las entidades prestamistas identifican que la primera se encuentra en instancia crítica de endeudamiento, y lo hace en relación con las acciones, medidas y metas que se precisa incluir en un plan de desempeño orientado a despejar su situación financiera y a recuperar su capacidad autónoma de endeudamiento." (Subrayado fuera del texto)

En conclusión, en lo que respecta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, resulta claro que se siguieron los lineamientos establecidos en la ley, dentro de los cuales no le correspondía cuestionar la legalidad de las actuaciones de las otras partes (entidades territoriales y prestamistas).



**En la segunda parte del numeral 14 se pregunta: ¿Cree conveniente que los entes territoriales sobre el caso de las deudas para proyectos e inversión en agua potable y saneamiento básico realizados con recursos del Sistema General de Participaciones no sigan los lineamientos de la Ley 358? Favor explicar**

Con respecto a esta parte de la pregunta, se debe informar que el cumplimiento de la Ley es una obligación y no puede estar sujeto a consideraciones de conveniencia.

**15. Favor describir cómo fue el proceso de concepción, construcción del prospecto de inversión y colocación de los bonos del agua. ¿Qué papel jugó usted, señor ministro, en todo el proceso?**

Para dar respuesta a su pregunta se remiten los Prospectos de información de la emisión y colocación de bonos ordinarios del 2009 y 2010, en los que consta que los bonos fueron emitidos por: (i) el "Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura 2008-1" y el "Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura 2010", cuyo vocero fue Alianza Fiduciaria S.A. Asimismo, en el Prospecto puede encontrar información detallada sobre las características de los títulos, condiciones y reglas de la emisión; condiciones de la oferta y de la colocación de los bonos ordinarios; reglas del Sistema General de Participaciones; información sobre el patrimonio autónomo emisor y prestamista, sobre el patrimonio autónomo de la entidad territorial y sobre "Alianza Fiduciaria S.A." como vocera del emisor.

En cuanto a mi papel en todo el proceso de emisión, en los Prospectos puede encontrar que la sociedad "Konfigura Capital Ltda.", de la cual era socio, actuó como asesora de la emisión, prestando sus servicios de consultoría y asesoría financiera, lo que indica que en ningún momento actué como inversionista del proyecto.

**16. Favor explicar la legalidad y constitucionalidad de los bonos del agua.**

La legalidad y constitucionalidad de lo que usted denomina "bonos agua", fue una emisión de bonos que se realizó de acuerdo con el procedimiento normativo definido para estas operaciones, pues de conformidad con el Decreto 4327 de 2005 y el Decreto 2555 de 2010, la Superintendencia Financiera de Colombia autorizó la inscripción de los Bonos Ordinarios en el Registro Nacional de Valores y Emisores y su respectiva oferta pública, a través de las Resoluciones No. 0877 del 19 de junio de 2009 y 2163 del 9 de noviembre de 2010, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, y que se adjuntan a la presente comunicación.

**17. ¿Cómo fue el proceso para que 117 municipios decidieran hacer parte de la emisión de los bonos del agua? Favor señalar todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar que Usted y la sociedad Konfigura Capital desarrollaron las relaciones con los alcaldes de esos municipios.**

Tal como se indicó en la pregunta anterior, la Superintendencia Financiera a través de las Resoluciones No. 0877 del 19 de junio de 2009 y No. 2163 de 2010 autorizó la inscripción de los Bonos Ordinarios en el Registro Nacional de Valores y Emisores y su respectiva oferta pública, estableciendo que el emisor de los mismos sería el patrimonio autónomo "Grupo Financiero de Infraestructura 2008-1" y "Grupo Financiero de Infraestructura 2010", no las entidades



territoriales. Siendo así, los municipios a los que se refiere en la pregunta no eran responsables de la emisión de los bonos, pues dicha posición la ocupaba el patrimonio autónomo emisor y prestamista.

En todo caso, cabe aclarar que, en los contratos de crédito celebrados por las entidades territoriales con los recursos provenientes de la emisión de los bonos, ni yo ni Konfigura Capital fuimos partes contractuales. Los préstamos fueron otorgados por Alianza Fiduciaria S.A. como vocera del "Grupo Financiero de Infraestructura 2008-1" y "Grupo Financiero de Infraestructura 2010", por lo que las relaciones contractuales se desarrollaban entre Alianza Fiduciaria S.A. y las entidades territoriales. En ese sentido, se reitera que la participación de la sociedad Konfigura Capital de la cual era socio, fue la de asesora de la emisión<sup>5</sup>.

**18. ¿Cuáles fueron los mecanismos de control realizados en relación con la emisión e inversión de los recursos provenientes de los bonos del agua?**

En primer lugar, es de señalar que de conformidad con los principios constitucionales de descentralización y autonomía de las entidades territoriales que se desprenden, entre otros de los artículos 1, 287, 311 y 356 de la Constitución Política, la responsabilidad en la ejecución y el uso adecuado de los recursos recae sobre cada una de las entidades. En ese sentido, cada municipio que suscribió contratos de crédito a ser financiados con recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones - APSB SGP, es responsable del uso adecuado de los mismos.

Ahora bien, en el marco de la aplicación de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control - MSC al uso de los recursos de APSB SGP (a la que se refiere el Decreto Ley 028 de 2008), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreó los 117 municipios que suscribieron deuda con el esquema "Bonos Agua", solicitando al Ministerio de Hacienda la aplicación de la estrategia de MSC mediante el oficio 1-2012-076983 del 9 de noviembre de 2012.

Al respecto, es de señalar que la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) cuenta con competencias en el marco del Seguimiento y Control al uso de dichos recursos, de acuerdo con los usos permitidos en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

En ese sentido, la solicitud del Ministerio de Vivienda se respondió con los oficios 2-2012-042631 y 2-2012-042634 del 20 de noviembre de 2012, en los cuales se precisaron los siguientes aspectos: 1) que la DAF no es competente para iniciar acciones fiscales; 2) que la competencia para realizar seguimiento y control a los recursos de APSB SGP le fueron asignadas a la DAF mediante la Resolución 1872 del 8 de julio de 2012; 3) que en el marco de la estrategia la DAF inicia sus actividades a partir de informes de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y 4) que la DAF inició el proceso que le corresponde con los municipios de San Carlos, Jamundí y Soacha.

Posteriormente, y también en el marco del Monitoreo al uso de estos recursos por parte de los 117 municipios que realiza el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la DAF procedió a priorizar los municipios recibidos, realizando 23 visitas de reconocimiento a Ipiales, Rionegro, San Pelayo, Valledupar, Bosconia, Buenos Aires, Clemencia, El

<sup>5</sup> El papel que desempeñaba la sociedad Konfigura Capital tiene sustento en el prospecto de información de la emisión y colocación de bonos ordinarios que se adjunta a la presente comunicación. Asimismo, en los contratos de crédito que se anexan también se puede verificar quiénes eran las partes contractuales.



Banco, Florencia, Girón, Lebrija, María La Baja, Mutatá, Pedraza, San Fernando, San Carlos, Soacha, Jamundí, San Pablo, Buenaventura, Mitú, Floridablanca y Bello. Se anexan los correspondientes informes.

De las 23 visitas se encontró mérito para la imposición de 18 medidas en los siguientes municipios: Bosconia, Buenaventura, Clemencia, El Banco, Florencia, Floridablanca, Girón, Ipiales, Jamundí, Lebrija, María La Baja, Mitú, Pedraza, Rionegro, San Fernando, San Pablo, Soacha y Valledupar. Estos municipios ejecutaron Planes de Desempeño impuestos por diversas razones relacionadas con el artículo 18 del Decreto - Ley 028 de 2008. Se anexan las Resoluciones que se generaron.

**19. Producto del negocio de los bonos del agua cuáles fueron los ingresos que recibió Konfigura Capital.**

El artículo 48 del Código de Comercio señala que los libros y papeles de una sociedad están conformados por: la contabilidad de una sociedad, los libros, los registros contables, los inventarios y los estados financieros de la misma. Frente al acceso a estos documentos por parte de personas ajenas a los socios, el artículo 61 del Código de Comercio estipula que *“los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello (...)”*. En concordancia con esto, la Superintendencia Financiera de Colombia ha señalado que, *“si bien los accionistas pueden tener acceso a la información de la sociedad en ejercicio de su derecho, la misma sigue siendo reservada para personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para conocer los libros y papeles de la sociedad mercantil (...) de tal suerte que si bien existe el derecho de inspección para los accionistas, éstos están obligados a conservar la reserva de lo que han conocido por razón del ejercicio del mismo”*<sup>6</sup>.

En consecuencia, además de que ya no tengo acceso en calidad de socio a los libros y papeles de Konfigura Capital debido a que desde julio de 2018 cedí mis acciones tal como lo señalé en respuesta a la pregunta No. 7, legalmente no estoy autorizado para entregar la información solicitada, debido a que los registros contables y financieros que evidencian las utilidades derivadas de las relaciones comerciales con clientes, hacen parte de la información reservada para personas distintas de los propietarios de la sociedad o de las personas autorizadas para conocerla, salvo orden proferida por una autoridad judicial o administrativa competente para los fines establecidos en los artículos 63, 64 y 65 del Código de Comercio (tasación de impuestos, vigilancia de establecimientos de crédito y sociedades mercantiles, investigación de delitos y procesos civiles).

**20. ¿Por qué debió el MinHacienda, en 2014, hacer intervención en relación con los bonos del agua? Favor describir esa operación de salvamento financiero. ¿Cuáles fueron los costos de esa operación? ¿Cuál fue el papel de Findeter en esa operación?**

Es un propósito gubernamental e institucional lograr el mejoramiento de las condiciones económicas y la reducción de los costos financieros de los Entes Territoriales (ET). En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público buscó un mecanismo que le permitiera a las Entidades Territoriales mejorar el perfil de la deuda que habían adquirido con el Patrimonio Autónomo – Grupo Financiero de Infraestructura Ltda., administrado por Alianza Fiduciaria.

<sup>6</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Concepto 2002037152-1 del 31 de julio de 2002 sobre el Derecho de Inspección.



Al respecto, es de señalar que no se realizó una operación de salvamento, sino una sustitución de acreedores, manteniendo la esencia del esquema fiduciario y financiero estructurado, por medio de la cual se sustituyó a los inversionistas de los bonos y los fideicomisos que originaron las operaciones, por entidades del sector financiero, entre ellas, Findeter como entidad de redescuento. De este modo, los préstamos pasaron de ser en UVR a empréstitos con tasa de interés referenciada al IPC y se amplió en un año más el periodo de gracia de estos préstamos, manteniendo las fechas de vencimiento final de los mismos.

A continuación, se explica la manera como se llevó a cabo este proceso con sus costos y participación de Findeter:

Findeter constituyó un fideicomiso (Findeter Créditos ET – Agua) con Alianza Fiduciaria. El Fideicomiso mencionado, obtuvo créditos con 6 entidades prestamistas (5 bancos comerciales y 1 Infi) quienes a su vez utilizaron recursos de redescuento de Findeter. Para el efecto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1300 del 11 de julio de 2014 *“por el cual se regula una línea de redescuento con tasa compensada de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter, para el Financiamiento de Programas y Proyectos en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.”* El Decreto estableció que los municipios categoría 6, con deuda contraída con el Patrimonio Autónomo - Grupo Financiero de Infraestructura LTDA., cuyo monto por ente territorial no superara los diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000), podían acceder a estos recursos blandos, con un plazo de hasta 15 años con 3 años de gracia.

Adicionalmente, Findeter recibió los recursos provenientes de los créditos con las entidades prestamistas y, con cargo a ellos, adquirió a título de cesión de crédito de los fideicomisos denominados *“Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura 2008-1”* y *“Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura 2010”*, las obligaciones a cargo de las respectivas ET y todos los derechos, acciones, privilegios, beneficios legales, garantías y fuentes de pago, y como consecuencia de dicha adquisición, se convirtió en titular de todos estos, que como acreedor ostentaban los señalados fideicomisos.

Con base en lo señalado anteriormente, el papel de Findeter fue el siguiente:

Constituir el fideicomiso Findeter Créditos ET – Agua, que se endeudó con 6 entidades financieras y con cargo a esos recursos adquirió las obligaciones crediticias que 117 ET tenían con los fideicomisos denominados *“Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura 2008-1”* y *“Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura 2010”*. Así mismo, redescantar a las 6 entidades prestamistas recursos por valor de \$495.000 millones aproximadamente, mediante líneas de redescuento ordinario y tasa compensada.

Las condiciones de los créditos de las ET quedaron en los siguientes términos:

- El capital se expresó en pesos de acuerdo con la conversión de los saldos en UVR en la fecha de cesión de los préstamos.
- Se permitieron los prepagos a capital (parciales o totales).
- Plazo: 14 años con dos de gracia a capital. Este plazo se fijó con base en el hecho de que la cesión irrevocable del SGP-APSB se hizo por 19 años, por lo que no se podía ampliar el plazo sin contar con la fuente de pago.
- El periodo de gracia se amplió un año más.
- Tasa: Las ET, categoría 6 con deudas individuales menores a \$10.000 millones, IPC + 7% E.A. (102



Continuación memorando

municipios), las ET que no cumplieran con la anterior condición (15 municipios), IPC + 11% E.A., salvo 3 (Jamundí, Istmina y Villa del Rosario) que quedaron con una tasa de IPC+10,15% E.A.

- El primer municipio que prepagó fue Rionegro y a la fecha se han recibido pagos anticipados a capital de 11 municipios.

**21. ¿Intervino de alguna manera en el trámite de la ley de reglamentación del SGP en el segundo semestre de 2017? ¿Realizó usted o alguien de la firma Konfigura Capital alguna gestión en relación con la reglamentación del SGP?**

Ni yo ni Konfigura Capital participamos en trámite de leyes de regulación del SGP durante el segundo semestre del año 2017.

**22. De qué juntas directivas fue usted miembro desde que dejó su cargo en el MinHacienda en 2007. Favor hacer una relación e indicar el período durante el cual hizo parte de estas**

En el periodo comprendido entre los años 2007 y mi nombramiento como Ministro de Hacienda y Crédito Público participé en las siguientes juntas directivas:

- Odinsa
- Mercantil Colpatría
- Banco Colpatría
- Fabricato
- Intertug
- Colsanitas

**23. ¿Cuál es su plan frente a la situación de la economía colombiana y de las finanzas públicas? ¿En qué fecha presentará la reforma tributaria? ¿Presentará reforma pensional?**

Debido a la reciente desaceleración económica producto de la caída de los precios del petróleo, la tasa de crecimiento de largo plazo cayó de 4.8% en 2012 a 3.5% en 2018. Esta realidad exige la ejecución de acciones que propendan por el mejoramiento de la situación fiscal y por el alcance de una nueva senda de crecimiento potencial de la economía.

En diversos documentos existen una serie de recomendaciones de expertos sobre los ajustes que necesita la estructura económica colombiana.

No hay aún una fecha específica para los ajustes necesarios en materia tributaria. En su momento, se abrirán espacios de discusión con la academia, los grupos económicos, el Congreso y la sociedad civil, y cualquier iniciativa se le anunciará al país con la debida oportunidad.

Con respecto al ajuste en el tema pensional, aún se están adelantando estudios de la situación actual y de las necesidades de reforma del sector.

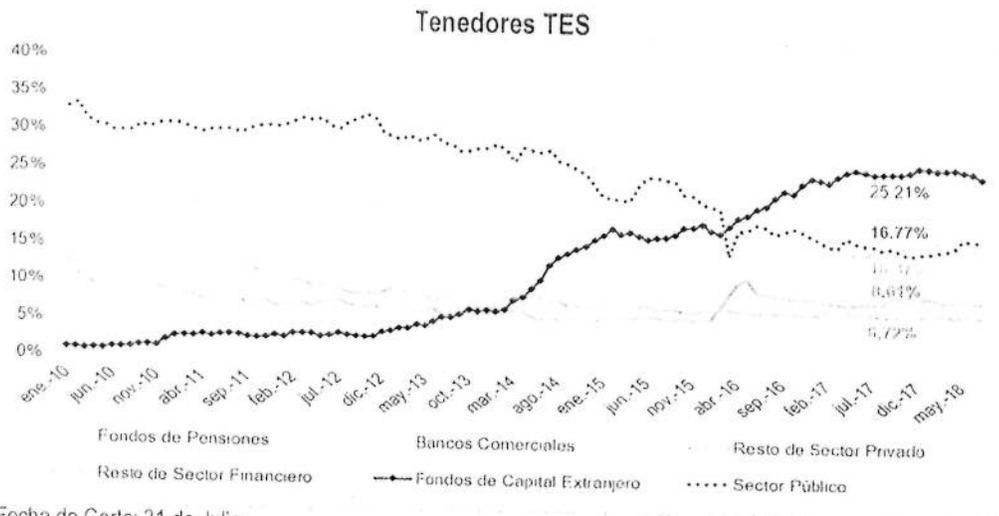
**24. Frente a la política fiscal del gobierno Santos, ¿qué cambios se plantea realizar en el Ministerio de Hacienda? ¿Subirá usted la tasa de impuesto a la renta que pagan los fondos nacionales y extranjeros por las ganancias que obtienen en la compra-venta de TES? Favor explicar.**

En el marco de la política de fomento al desarrollo y profundidad del mercado de capitales, el Gobierno Nacional ha reducido, en los años recientes, la tarifa del impuesto a la renta respecto de las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior en Títulos de Tesorería TES Clase B. Lo anterior con el fin alinear la carga para inversionistas internacionales con la de otros países de referencia en la región.

En efecto, la tarifa impositiva actual de retención en la fuente para el inversionista de capital de portafolio del exterior se ubica en 14% según lo dispuesto en el literal e), del numeral 4 del artículo 125 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, que modificó el artículo 18-I del Estatuto Tributario. Posteriormente, se expidieron los Decretos 2318 de 2013 y 3025 de 2013, los cuales reglamentaron estas disposiciones y aclararon la forma de liquidación de éste impuesto. El nivel del 14% es todavía alto frente a, por ejemplo, el de los países de Alianza Pacífico México, Perú y Chile.

Estas medidas impactaron de manera positiva el mercado de deuda pública y de renta fija, en varios aspectos que a continuación se enumeran:

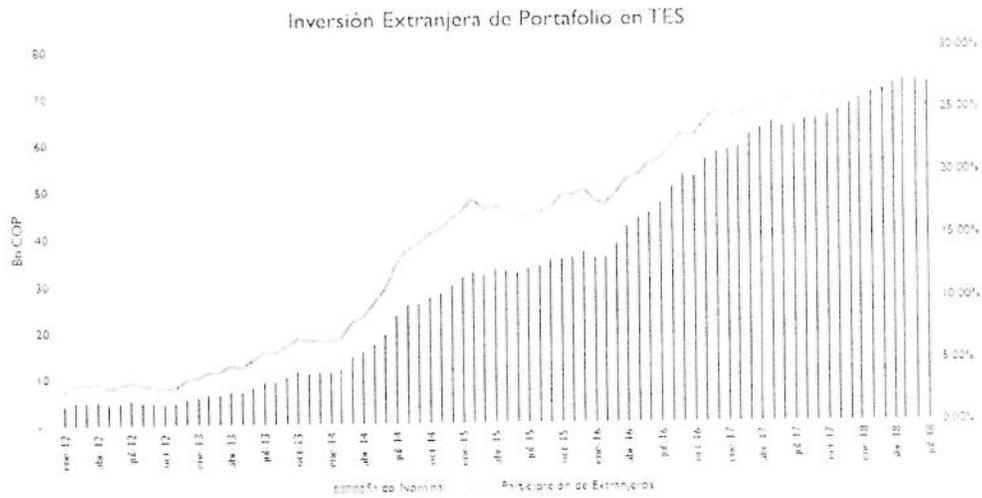
1. Incremento de la inversión extranjera en Deuda Pública. Una vez promulgada la ley modificatoria del Estatuto Tributario en diciembre de 2012, el saldo de la inversión en TES de los extranjeros evidenció un incremento progresivo para el periodo observado (diciembre 2012-Julio 2018) alcanzando al 31 de julio \$72.41 billones representando una participación de 25.21% dentro del total de Tenedores. Lo anterior implicó que las cuentas de Fondos de Inversión Extranjera en TES aumentaron de 86 a 829 durante este periodo:



Fecha de Corte: 31 de Julio  
 Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público



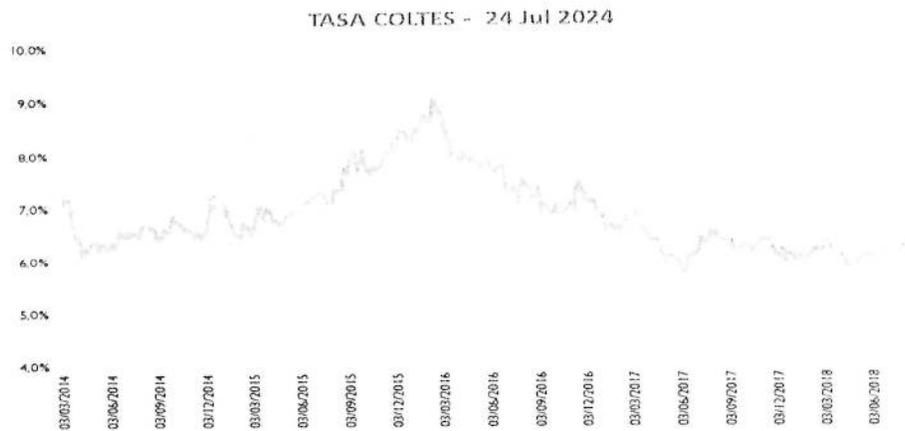
Continuación memorando



Fecha de Corte: 31 de Julio  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Lo anterior, redujo la dependencia de los agentes locales como principales compradores, y diversificó la base de inversionistas, brindando mayor flexibilidad al Gobierno nacional para lograr su financiamiento.

2. Reducción en tasas de interés. Las tasas de la deuda pública presentaron importantes correcciones en sus niveles, lo cual no solo representó una reducción en los costos de endeudamiento para la Nación en el mercado local, sino que tuvo como consecuencia que las empresas que requirieron tomar deuda en el mercado de capitales, lo pudieron hacer a tasas menores.



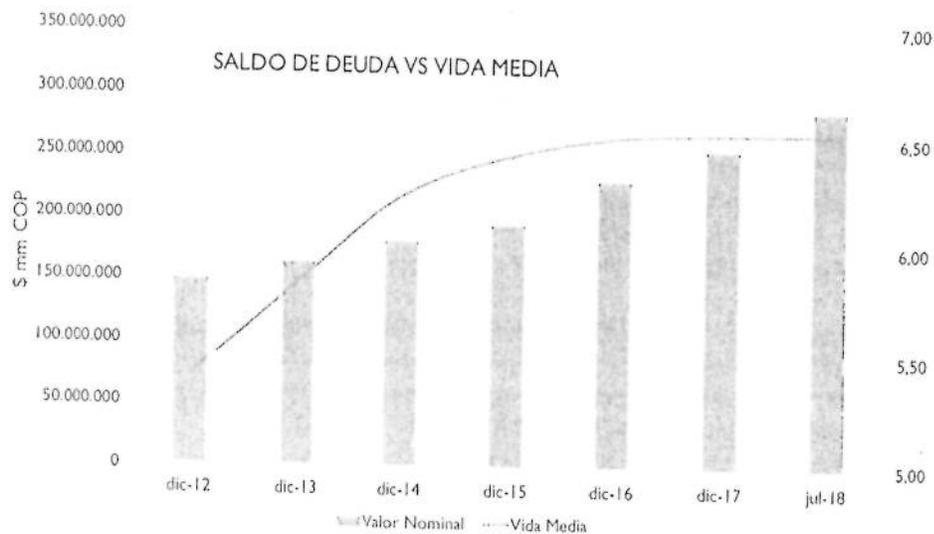
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

TASA COLTES: 26 Ago 2026



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

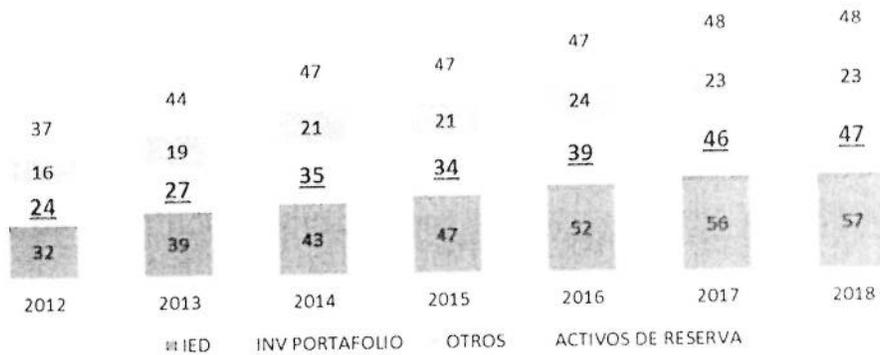
- Con la entrada de los mayores flujos de capital provenientes de inversionistas extranjeros se ha dado un cambio en la vida media del portafolio de Deuda interna de la Nación. Por su perfil de riesgo y los montos de capital con los que trabajan, los fondos de capital extranjero han invertido en bonos de la parte media y larga de la curva de deuda alargando la vida media de la misma, mejorando los indicadores del portafolio de la deuda pública y reduciendo el riesgo de refinanciamiento de la Nación.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4. La disminución del volumen de exportaciones y el menor nivel de ingresos de la Nación presentado en los últimos años, se vio compensado por la entrada de los flujos de inversión en portafolio, con un impacto positivo en el nivel de devaluación del COP y el mantenimiento de los niveles de inflación a pesar del entorno difícil que se dio por la caída de precios del petróleo, por los altos niveles de riesgo derivados de la coyuntura económica internacional.

**Activos de Inversión Extranjera por tipo de Inversión**  
(Billones USD)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Tomando en cuenta las ventajas que han traído los hechos anteriormente descritos sobre el Mercado de Capitales y el financiamiento público, el Gobierno Nacional no proyecta subir la tasa de impuesto a la renta que pagan los fondos nacionales y extranjeros por las ganancias que obtienen de la compra-venta de TES, pues podría generar asimetrías y distorsiones en el mercado de capitales. De hecho, una medida de aumento de impuestos podría generar consecuencias altamente indeseables, deteriorando significativamente la confianza de los inversionistas internacionales al darse un cambio sensible en los parámetros y reglas de juego aplicables.

Lo anterior, en un contexto en que los flujos hacia mercados emergentes ya han venido sufriendo disminuciones por cuenta de la subida de tasas en Estados Unidos, podría ser perjudicial para la Nación, toda vez que podría generar liquidaciones en los portafolios de estos inversionistas y consecuencias como un aumento en el costo de financiamiento del Gobierno y del resto de la economía, aumento de tasas de interés, devaluación, inflación, entre otros, lo cual afectaría la estabilidad macroeconómica de la Nación.

**25. ¿Cuál es el principal reto en material fiscal que enfrenta el país?**

El principal reto es la caída del crecimiento del PIB potencial. Según los estimativos del MFMP, la tasa de crecimiento de largo plazo en Colombia cayó de 4.8% en 2012 a 3.5% en 2018. Esta caída implica, en un horizonte de 10 años, una pérdida capitalizada - medida en pesos de 2017 - de entre \$295 billones (descontando al 15%) y \$540 billones (descontando al 5%).

En línea con las recomendaciones de la Comisión del Gasto, se está trabajando en la implementación de herramientas que permitan una mejor focalización del gasto público, así como en una mejor asignación del Presupuesto Nacional en los rubros que generen mayor impacto sobre el crecimiento económico. Es importante resaltar que un crecimiento más bajo tiene repercusiones sobre otras variables económicas como el empleo, el gasto y el recaudo, por lo que se deben hacer ajustes en esta materia.

**26. Favor anexar los pagos de servicio de deuda entre el 2002 y la actualidad, discriminando los abonos de capital y de intereses y especificando la tasa de interés promedio anual que paga el Sector Público no Financiero y el gobierno central, año a año desde 2002 hasta la actualidad, por la deuda pública**

La información que reposa en el Sistema de Deuda Pública del Ministerio, es la referente al Gobierno Nacional Central. En este sentido, el siguiente cuadro presenta la información de los pagos del Servicio de la Deuda discriminado por amortizaciones, intereses y comisiones desde enero de 2002 a diciembre de 2017:

Años	Amortizaciones	Intereses	Comisiones	Total Servicio de la Deuda	Tasa de Interés (Cupón) Promedio Anual*
2002	\$12.719.574.975.582	\$8.600.422.482.787	\$137.111.087.945	\$21.457.108.548.316	10,0%
2003	\$14.877.273.939.091	\$10.447.270.454.716	\$183.263.759.372	\$25.507.808.155.181	10,0%
2004	\$12.835.826.054.404	\$11.406.091.092.503	\$113.894.894.119	\$24.355.812.043.029	9,7%
2005	\$17.596.381.655.076	\$12.627.044.512.114	\$550.623.129.860	\$30.774.049.299.055	10,4%
2006	\$20.881.452.491.687	\$14.273.469.900.411	\$606.668.032.487	\$35.761.590.426.591	10,5%
2007	\$21.117.366.635.703	\$15.663.503.274.909	\$250.364.316.248	\$37.031.234.228.867	10,7%
2008	\$19.892.856.391.655	\$14.887.872.258.230	\$61.203.441.538	\$34.841.932.093.431	10,1%
2009	\$16.070.225.344.950	\$15.528.683.403.184	\$153.650.128.832	\$31.752.558.878.975	9,5%
2010	\$16.671.192.937.909	\$14.813.181.211.131	\$75.617.307.809	\$31.559.991.458.859	8,0%
2011	\$16.094.843.882.672	\$16.556.600.456.389	\$73.744.880.564	\$32.725.189.221.636	8,2%
2012	\$19.723.617.995.997	\$16.460.376.392.116	\$78.210.120.542	\$36.262.204.510.667	7,7%
2013	\$20.319.885.894.210	\$16.472.198.041.996	\$88.845.168.372	\$36.880.929.106.591	7,6%
2014	\$22.038.243.013.233	\$17.540.681.260.575	\$105.927.671.979	\$39.684.851.947.801	7,0%
2015	\$26.069.718.940.227	\$19.763.481.440.455	\$142.935.554.124	\$45.976.135.936.821	6,8%
2016	\$16.626.851.659.362	\$21.151.875.942.647	\$138.428.499.559	\$37.917.156.103.584	6,2%



Continuación memorando

Página 30 de 30

Años	Amortizaciones	Intereses	Comisiones	Total Servicio de la Deuda	Tasa de Interés (Cupón) Promedio Anual*
2017	\$23.878.991.190.914	\$23.001.045.513.672	\$144.499.266.008	\$47.024.535.972.611	6,1%
<b>Total General</b>	<b>\$297.414.303.002.673</b>	<b>\$249.193.797.637.834</b>	<b>\$2.904.987.259.355</b>	<b>\$549.513.087.932.014</b>	-

Fuente: Base de Deuda Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional  
 Información con corte al 31 de diciembre de 2018

\* El cálculo de la tasa de interés promedio anual se calcula =  $\text{interés pagado}(t) / \text{saldo deuda}(t-1)$

En los anteriores términos se considera resuelta la solicitud.

Cordialmente,

**ALBERTO CARRASQUILLA**  
 Ministro de Hacienda y Crédito Público

DGCPTN/DAF/OAJ/DA/DESPACHO  
 UJ-1083/18

Anexos: Se remiten en un (1) CD los anexos anunciados en respuesta a las preguntas 1, 3, 4, 8, 10, 12, 15, 16 y 18.