

2013  
Memorias de Hacienda 2014



**MinHacienda**  
Ministerio de Hacienda  
y Crédito Público

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Mauricio Cárdenas Santamaría  
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Carolina Soto Losada  
VICEMINISTRA GENERAL

Andrés Restrepo Montoya  
VICEMINISTRO TÉCNICO

Claudia Isabel González Sánchez  
SECRETARIA GENERAL

Fernando Jiménez Rodríguez  
DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO  
NACIONAL

Michel Janna Gandur  
DIRECTOR GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
Y DEL TESORO NACIONAL

Luis Fernando Mejía Alzate  
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

**UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS  
DE REGULACIÓN FINANCIERA**

David Marcell Salamanca Rojas  
DIRECTOR GENERAL

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE IMPUESTOS  
Y ADUANAS NACIONALES**

Juan Ricardo Ortega López  
DIRECTOR

**FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL**

Clemente Del Valle Borrás  
PRESIDENTE

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

Cristina Arango Olaya  
PRESIDENTA

Comité de edición y redacción

Carolina Soto Losada

Sandra Lucero Rodríguez Samacá

Edith Yasmin Varela Ramírez

Viceministerio General Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas

Nacionales (DIAN), Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación

Financiera y Administradora del Monopolio Rentístico de los

Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Memorias de Hacienda / Ministerio de Hacienda

y Crédito Público – Bogotá. Min. Hacienda, 2013

ISSN-2382-3372

336.9861

CEP. Biblioteca General José María del Castillo y Rada

Edición: Septiembre de 2014

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Derechos exclusivos de publicación y distribución

Distribución

Despacho Ministro de Hacienda y Crédito Público

© Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Hecho el depósito que establece la Ley 44 de 1993

Se permite la reproducción parcial del contenido en esta obra,

siempre y cuando se cite la fuente.

Diseño, diagramación e Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Diseño de Portada

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Diseño de Render

Tectus Ltda

Proyecto Casas de Santa Bárbara

Esquina Carrera 7 Calle 6C Bis

Hecho en Colombia

Por Ministerio de Hacienda y Crédito Público –

atención\_usuario@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN . . . . .	11
1. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM) . . . . .	27
1.1 Visión de largo plazo . . . . .	27
1.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	28
1.3 Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	29
2. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL. . . . .	51
2.1 Visión de largo plazo . . . . .	51
2.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	52
2.3 Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	105
3. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL . . . . .	109
3.1 Visión de largo plazo . . . . .	109
3.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	110
3.3 Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	121
3.4 Desafíos enfrentados . . . . .	121
4. DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL . . . . .	123
4.1 Visión de largo plazo . . . . .	123
4.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	125
4.3 Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	157
5. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL . . . . .	159
5.1 Visión de largo plazo . . . . .	159
5.2 Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	159
5.3 Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	178

6.	SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS . . . . .	183
6.1	Visión de largo plazo . . . . .	183
6.2	Tareas realizadas y logros. . . . .	184
6.3	Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	195
7.	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) . . . . .	199
7.1	Visión de largo plazo . . . . .	199
7.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	202
7.3	Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	214
8.	ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICOS DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS) . . . . .	219
8.1	Visión de largo plazo . . . . .	219
8.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	219
8.3	Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	231
9.	UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA . . . . .	233
9.1	Visión de largo plazo . . . . .	233
9.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	234
9.3	Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	246
10.	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN) . . . . .	249
10.1	Visión de largo plazo . . . . .	249
10.2	Tareas realizadas y logros de la vigencia . . . . .	251
10.3	Riesgos y desafíos enfrentados . . . . .	254
11.	ANEXO: PRINCIPALES LEYES APROBADAS . . . . .	257

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

## INTRODUCCIÓN

Gráfico 1: PIB Trimestral (Variación anual) . . . . .	13
Gráfico 2: PIB Trimestral agricultura e industria (Variación anual) . . . . .	14
Gráfico 3: Inflación (Variación anual) . . . . .	15
Gráfico 4: Balance fiscal estructural GNC (% del PIB) . . . . .	16
Gráfico 5: Margen de solvencia . . . . .	18
Gráfico 6: Recaudo tributario (Billones de pesos corrientes) . . . . .	19
Gráfico 7: Tarifas de IMAN para asalariados . . . . .	20

## 1. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Gráfico 1.1: Tasa fin de mes de los bonos del tesoro (10 años) . . . . .	33
Gráfico 1.2: Índice de actividad manufacturera en China publicado por HSBC . . . . .	34
Gráfico 1.3: Tasa de Desempleo Mensual – Total Nacional . . . . .	39
Gráfico 1.4: Empleados Asalariados y No Asalariados – 13 ciudades – Miles . . . . .	40
Gráfico 1.5: Balance Primario del SPNF (% del PIB) . . . . .	43
Gráfico 1.6: Deuda Neta del SPNF (% PIB) . . . . .	44
Gráfico 1.7: Deuda Neta del GNC (% del PIB) . . . . .	45

## 2. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

Gráfico 2.1: Tasas de Negociación TES Pesos . . . . .	52
Gráfico 2.2: Tasas de Negociación TES UVR . . . . .	52
Gráfico 2.3: Demanda por Subastas de TES 2013 . . . . .	53
Gráfico 2.4: Demanda por Subastas de TES 2014 . . . . .	53
Gráfico 2.5: Deuda Pública Moneda Local . . . . .	54
Gráfico 2.6: Fondos de Inversión Extranjera . . . . .	54
Gráfico 2.7: Evolución Saldos Cuentas Inactivas . . . . .	58
Gráfico 2.8: Operaciones de Manejo 2013 . . . . .	59

Gráfico 2.9: Operaciones de Manejo 2014 . . . . .	59
Gráfico 2.10: Negociaciones de TES Mercado Secundario- Participación por Sistema . . . . .	62
Gráfico 2.11: Spread sobre Tesoros en Emisiones Soberanas a 10 años . . . . .	64
Gráfico 2.12: Cupones Bonos Globales a 30 años . . . . .	66
Gráfico 2.13: Demanda y Número de Cuentas Participantes en Bono Global 2044 . . .	66
Gráfico 2.14: Curva Bonos Globales . . . . .	67
Gráfico 2.15: Montos contratados por destinación (USD) . . . . .	69
Gráfico 2.16: Montos contratados por fuente (USD) . . . . .	71
Gráfico 2.17: Montos contratados por sector (USD) . . . . .	71
Gráfico 2.18: Composición deuda total por tasa de interés . . . . .	75
Gráfico 2.19: Composición deuda total por moneda. . . . .	75
Gráfico 2.20: Composición deuda por tasa de interés . . . . .	76
Gráfico 2.21: Composición deuda por tipo . . . . .	76
Gráfico 2.22: Perfil de aportes al Fondo de Contingencias . . . . .	79
Gráfico 2.23: Saldos de recursos de tesorería en pesos 2013 . . . . .	82
Gráfico 2.24: Promedios mensuales saldo mínimo de caja 2013. . . . .	83
Gráfico 2.25: Disponibilidades recursos de tesorería en dólares 2013 . . . . .	83
Gráfico 2.26: Recursos Administrados y Propios . . . . .	84

### **3. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Gráfico 3.1: Recursos del PGN destinados financiación del Régimen Subsidiado . . .	111
Gráfico 3.2: Retiro de Recursos FONPET . . . . .	119
Gráfico 3.3: Distribución Impuesto Timbre 2014 . . . . .	120

### **5. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL**

Gráfico 5.1: Estimación Resultados Fiscales gobernaciones Primer trimestre de 2014 (de mayor a menor ingreso) . . . . .	164
Gráfico 5.2: Estimación Resultados Fiscales Alcaldías Capitales Primer trimestre de 2014 (de mayor a menor ingreso) . . . . .	165

## **6. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

Gráfico 6.1: Esquema Institucional SGR . . . . .	185
Gráfico 6.2: Esquema distribución de recursos SGR . . . . .	167
Gráfico 6.3: Proyectos aprobados en OCAD donde participa el MHCP . . . . .	172
Gráfico 6.4: Recursos FAE . . . . .	173

## **7. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)**

Gráfico 7.1: Recaudo junio 2012-mayo 2013 vs. junio 2013- mayo 2014 por impuesto . . . . .	203
---	-----

## **8. ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS)**

Gráfico 8.1: Histórico de ingresos Coljuegos . . . . .	223
Gráfico 8.2: Ingresos (Recaudo) 2013 – 2014 / Acumulado a mayo . . . . .	223
Gráfico 8.3: Ingresos (Recaudo) Juegos Novedosos . . . . .	224
Gráfico 8.4: Ingresos (Recaudo) Novedosos - Acumulado a mayo . . . . .	225
Gráfico 8.5: Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso . . . . .	225
Gráfico 8.6: Proyección de ingresos Apuestas Deportivas Paramutuales . . . . .	226
Gráfico 8.7: Ingresos (Recaudo) Juegos Localizados . . . . .	226
Gráfico 8.8: Ingresos (Recaudo) Juegos Localizados - Acumulado a mayo . . . . .	227

## ÍNDICE DE CUADROS

### 1. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Cuadro 1: Margen de Solvencia . . . . .	18
Cuadro 1.1: Crecimiento del PIB en 2013 por rama de actividad . . . . .	35
Cuadro 1.2: Crecimiento real del PIB 2013 por Componentes de Demanda . . . . .	36
Cuadro 1.3: Pronósticos del PIB para 2014 por rama de actividad . . . . .	37
Cuadro 1.4: Proyección crecimiento del PIB 2014 por componentes de demanda . . . . .	37
Cuadro 1.5: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2013 vs. 2012) . . . . .	41
Cuadro 1.6: Balance Fiscal Sector Público Consolidado . . . . .	47
Cuadro 1.7: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero . . . . .	47
Cuadro 1.8: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central . . . . .	48

### 2. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

Cuadro 2.1: Colocaciones de TES 2014 . . . . .	53
Cuadro 2.2: Colocaciones de TES 2013 . . . . .	53
Cuadro 2.3: Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2013. . . . .	55
Cuadro 2.4: Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2014. . . . .	56
Cuadro 2.5: Operaciones Cuentas Inactivas 2012-2013. . . . .	57
Cuadro 2.6: Indicadores Perfil TES May. 2014. . . . .	60
Cuadro 2.7: Indicadores de Perfil TES Dic. 2013 . . . . .	60
Cuadro 2.8: Ranking Ene-May 2014 . . . . .	61
Cuadro 2.9: Ranking Ene-Dic 2013. . . . .	61
Cuadro 2.10: Calificación Agencias Calificadoras. . . . .	68
Cuadro 2.11: Compromisos Organismos Multilaterales Año 2014 (Millones US\$) . . . . .	72
Cuadro 2.12: Saldo Acumulado Fondo de Contingencias . . . . .	79
Cuadro 2.13: Administración de Recursos de Tesorería año 2013. . . . .	82
Cuadro 2.14: Operación de manejo de deuda pública . . . . .	85

Cuadro 2.15: Depósitos TES Monetarios . . . . .	85
Cuadro 2.16: Ingresos CREE 2013 . . . . .	86
Cuadro 2.17: Proyectos 4G revisados . . . . .	88
Cuadro 2.18: Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM . . . . .	93
Cuadro 2.19: Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP . . . . .	93
Cuadro 2.20: Autorizaciones de Endeudamiento 2013. . . . .	98
Cuadro 2.21: Autorizaciones de Endeudamiento 2014. . . . .	99
Cuadro 2.22: Saldo Créditos Garantizados . . . . .	100

#### **4. DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL**

Cuadro 4.1: Presupuesto inicial de gastos 2013 . . . . .	129
Cuadro 4.2: Modificaciones presupuestales 2013 . . . . .	129
Cuadro 4.3: Presupuesto de gastos definitivo 2013 . . . . .	132
Cuadro 4.4: Ejecución presupuesto de gastos 2013 . . . . .	133
Cuadro 4.5: Presupuesto inicial de gastos 2014 . . . . .	135
Cuadro 4.6: Presupuesto de gastos vigente 2014 . . . . .	136
Cuadro 4.7 Ejecución vigencia fiscal 2014 - I Semestre. . . . .	137
Cuadro 4.8: Presupuestos aprobados 2014 Contribuciones Parafiscales administradas por órganos que no forman parte del PGN . . . . .	147
Cuadro 4.9: Recursos Víctimas por componente 2013-2014. . . . .	151
Cuadro 4.10: Avance-CONPES 3726 vs. Presupuesto 2012-2013-2014 . . . . .	152

#### **5. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL**

Cuadro 5.1: Estimación Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales primer trimestre 2014. . . . .	163
Cuadro 5.2: Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales . . . . .	166
Cuadro 5.3: Acciones de Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial adelantadas por el MHCP . . . . .	168
Cuadro 5.4: Giros a los departamentos del recaudo de Sobretasa al ACPM 2013 . . . . .	176

Cuadro 5.5: Ventas de combustibles por departamento 2013. . . . .	177
Cuadro 5.6: Mayores recursos por programas de fiscalización en combustibles. . .	178
<b>6. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS</b>	
Cuadro 6.1: Regulación SGR julio 2013-julio 2014. . . . .	186
Cuadro 6.2: Giros del SGR junio 2013-junio 2014. . . . .	189
Cuadro 6.3: Requisitos de ejecución de parte de las Secretarías Técnicas . . . . .	190
Cuadro 6.4: Requisitos de parte de los ejecutores designados . . . . .	190
Cuadro 6.5: Proyectos aprobados OCAD donde participa el MHCP . . . . .	193
<b>7. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)</b>	
Cuadro 7.1: Recaudo bruto por tipo de impuesto . . . . .	204
Cuadro 7.2: Gestión Efectiva – Plan de Choque Contra la Evasión . . . . .	206
Cuadro 7.3: Aprehensiones de Mercancías Productos Sensibles al Contrabando Abierto . . . . .	209
Cuadro 7.4: Recuperación de Cartera Morosa de la DIAN. . . . .	210
<b>8. ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS)</b>	
Cuadro 8.1: Inventario juegos localizados. . . . .	228
Cuadro 8.2: Elementos retirados en control a las operaciones ilegales. . . . .	229

# INTRODUCCIÓN

## COLOMBIA: EJEMPLO DE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

La economía colombiana se ha caracterizado por un desempeño estable a lo largo de su historia moderna, fruto de un manejo macroeconómico transparente y responsable. Esta destacada historia de estabilidad debido a un sano manejo económico, se ha complementado en la administración del Presidente Juan Manuel Santos con dos objetivos centrales: aumentar el ingreso para las familias colombianas y generar más empleos formales y de calidad.

Para alcanzar estos dos objetivos, el diseño de la política económica se basa en tres principios fundamentales. En primer lugar, mantener una economía abierta y de mercado, que permita que el país se beneficie de los acuerdos comerciales y logre ganancias en términos de productividad y desarrollo que impacten positivamente el crecimiento potencial de la economía. En segundo lugar, contar con un Estado promotor de la equidad y la competitividad, que provea eficientemente los bienes públicos y elimine las fallas de mercado. Y en tercer lugar, propender a la estabilidad macroeconómica de nuestro país.

Este último principio, la estabilidad macroeconómica, se sustenta en cuatro pilares fundamentales: crecimiento sostenido, baja inflación, cuentas fiscales sanas y claras y un sistema financiero sólido. En este sentido, el Ministerio de Hacienda lidera el diseño de la política macroeconómica del país respetando este principio fundamental a través de todas sus direcciones, diseñando el presupuesto general de la Nación, gestionando la deuda pública del país, ejecutando la política fiscal y apoyando a los entes territoriales en el manejo de sus finanzas públicas. De esta forma, las Memorias de Hacienda se convierten en un importante informe de gestión para mostrar cómo el Ministerio ha logrado avances fundamentales en el último año para consolidar el desarrollo económico colombiano.

Esta introducción se concentra en analizar los cuatro pilares de la estabilidad macroeconómica y cómo se han materializado en importantes logros para el país en términos de generación de empleo y de reducción de las brechas sociales. La buena

gestión económica continúa siendo la guía del desarrollo del país, en un círculo virtuoso con mayor formalización, reducción de la pobreza y mayor cobertura de seguridad social para la población colombiana.

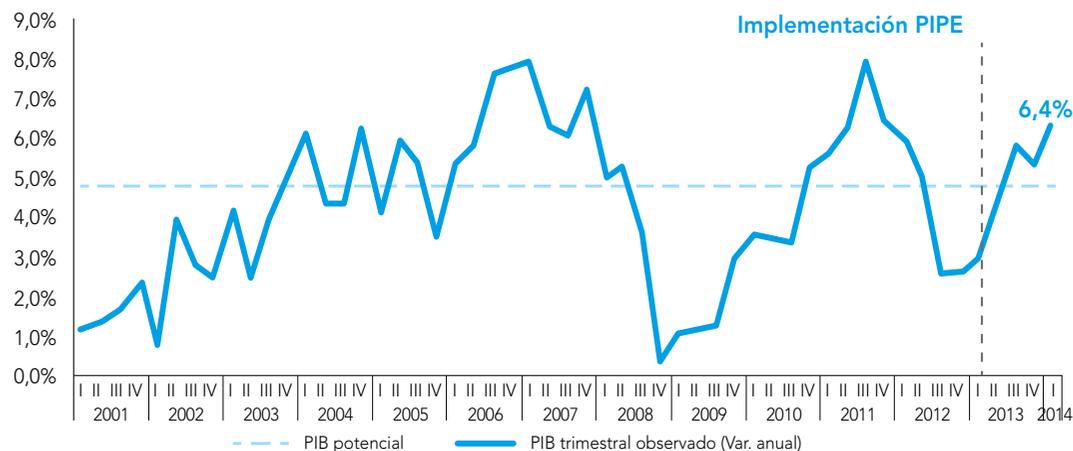
El documento de Memorias de Hacienda se compone de 11 partes que destacan la gestión conjunta de las áreas técnicas del MHCP y algunas de sus entidades adscritas. La primera corresponde a la introducción que se desarrolla a continuación. La segunda presenta la gestión de la Dirección General de Política Macroeconómica. En la tercera, se exponen las tareas realizadas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. En una cuarta sección, se presenta la gestión de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. La sexta sección contiene la gestión de la Dirección General de Apoyo Fiscal. La séptima parte se analizan los resultados del Sistema General de Regalías. Además se incluyeron cuatro entidades del sector en estas Memorias de Hacienda: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) y Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos).

## 1. PILARES DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

### 1.1 CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO

Es importante destacar que el interés del Gobierno no es solo apostarle al crecimiento en el corto plazo sino generar las condiciones para que en el mediano y largo plazo la dinámica económica siga teniendo un desempeño positivo. Es decir, se busca que la capacidad productiva existente sea utilizada plenamente para que la economía se encuentre en su crecimiento potencial de forma permanente. Reflejo de esto han sido las políticas que le apuestan a la educación, la innovación e investigación, el intercambio comercial y al impulso de los sectores más dinámicos para el crecimiento.

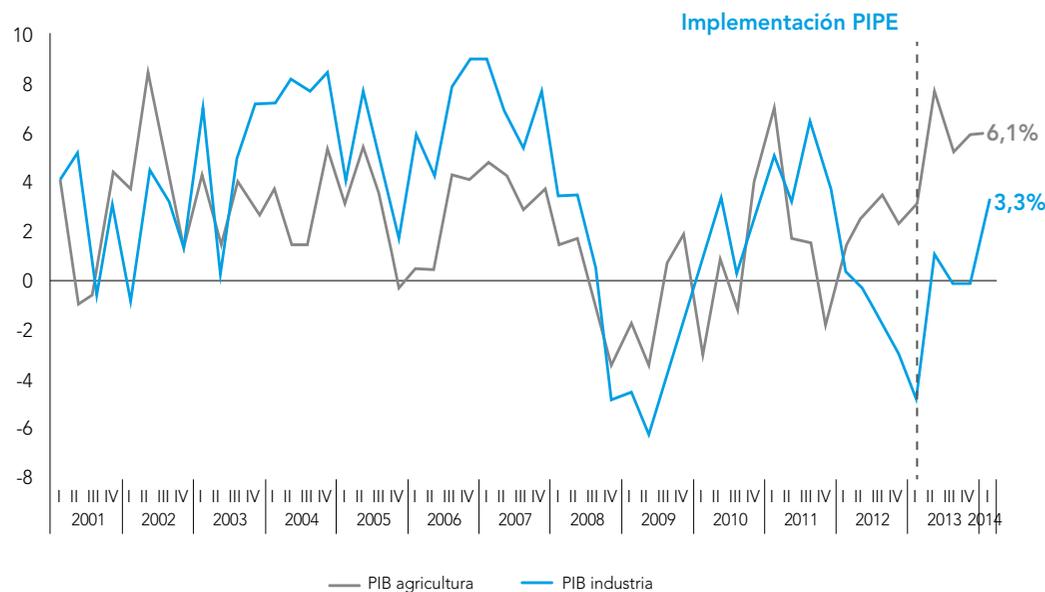
Gráfico 1: PIB Trimestral (Variación anual)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

La economía del país se ha mostrado sólida ante la difícil coyuntura internacional en gran parte debido a la política contracíclica implementada por el Gobierno. En efecto, el deterioro del contexto internacional en 2012 debido a la crisis fiscal de la zona Euro, generó una desaceleración en el crecimiento de la economía colombiana a finales del año 2012 y comienzos de 2013, lo que condujo a un crecimiento de 2,9% para el primer trimestre de 2013, inferior al crecimiento potencial.

Como estrategia económica contracíclica el Gobierno lanzó en abril de 2013 el PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo) implementando, entre otras medidas, un subsidio de 2,5% en las tasas de interés hipotecarias con el fin de impulsar el sector de la construcción. El resultado de este programa se evidencia en el cambio de tendencia del crecimiento del PIB que se presentó durante el segundo semestre del año: mientras que en la primera mitad de 2013 la economía se expandió a una tasa de 3,8%, en la segunda mitad el crecimiento fue de 5,6%, lo que explicó el buen resultado observado en 2013. Adicionalmente, en el primer trimestre de 2014 el crecimiento económico fue de 6,4%, el segundo a nivel mundial y el primero en la región (seis de las economías más grandes), con evidencia de que el efecto positivo de la política contracíclica se ha mantenido en este año (Gráfico 1). Es importante anotar que la recuperación en la dinámica del crecimiento se reflejó especialmente en el sector de agricultura e industria, que era el objetivo con la implementación del PIPE (Gráfico 2).

**Gráfico 2: PIB Trimestral agricultura e industria (Variación anual)**

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

En 2014, el entorno económico mundial está enmarcado por dos hechos importantes. En primer lugar, la “normalización monetaria” en Estados Unidos que implicará cambios importantes en la liquidez a nivel mundial, con el retorno de los capitales desde los mercados emergentes a los países desarrollados. Y en segundo lugar, el comportamiento de los cinco frágiles (Turquía, Indonesia, Sudáfrica, India y Brasil) y el desempeño de China, que representan grandes desafíos sobre el entorno macroeconómico de las economías emergentes.

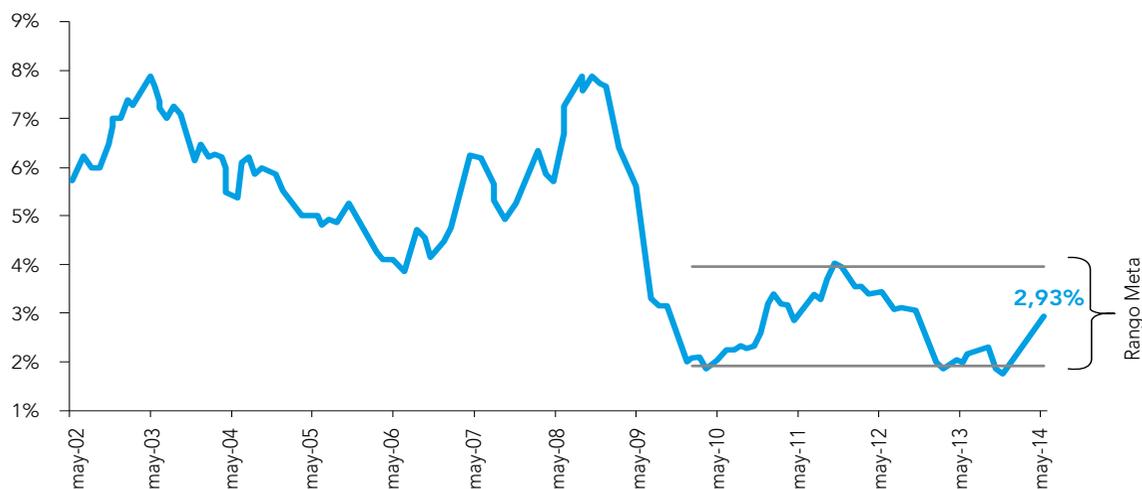
En este contexto, la economía colombiana mantiene unos fundamentales macroeconómicos positivos que le permitirán estar en el grupo de países emergentes con buenas perspectivas económicas. Esto se fundamenta en el equilibrio macroeconómico y fiscal del país. Para 2014 se espera que la economía crezca un 4,7%, muy cerca al producto potencial de largo plazo, con una importante contribución del sector público y privado. Con la estrategia macroeconómica y fiscal desarrollada por el gobierno en esta administración, la economía mantendrá un crecimiento de largo plazo en línea con su potencial (4,8%), continuando con el objetivo de lograr un crecimiento sostenible.

## 1.2 BAJA INFLACIÓN

Una economía con una inflación baja y estable es uno de los síntomas de estabilidad macroeconómica más importantes. Una inflación alta se convierte en un impuesto con carácter regresivo, ya que la pérdida de poder adquisitivo afecta principalmente a los más pobres, quienes no cuentan con activos financieros que los protejan contra la inflación. En este sentido, es importante destacar que en el año 2013 la inflación fue de 1,94%, la cifra más baja en los últimos 58 años y la más baja entre 6 de las economías más grandes de la región. Esto implica que hay espacio para utilizar la política monetaria en caso de que las condiciones internas o externas empeoren, garantizando la estabilidad del crecimiento económico.

En lo corrido de 2014 la inflación se ha ubicado en línea con el punto medio del rango objetivo del Banco de la República (3%), generando las condiciones macroeconómicas para un crecimiento económico sostenible (Gráfico 3).

**Gráfico 3: Inflación (Variación anual)**



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

## 1.3 CUENTAS FISCALES CLARAS Y SANAS

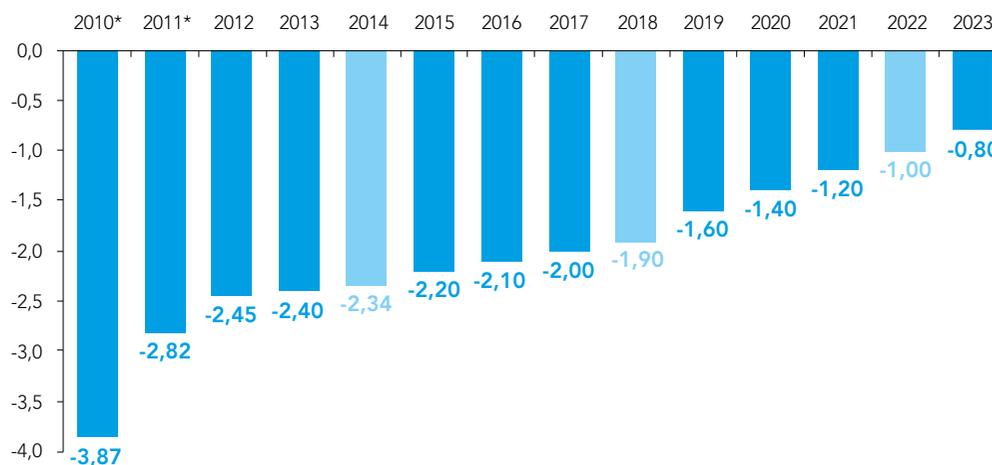
La sostenibilidad fiscal es reflejo de una asignación más eficiente y transparente de los recursos, así como de una estructura tributaria fortalecida. Esto fue posible gracias al conjunto

de reformas que permitieron desarrollar un nuevo marco institucional para el manejo de la política fiscal. Estas reformas comprenden la creación del sistema general de regalías (SGR), la introducción del principio de sostenibilidad fiscal como criterio constitucional, y el establecimiento de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), que en conjunto, conforman el marco para el ejercicio y diseño de la política fiscal de mediano plazo.

En particular, la regla fiscal se constituye en un instrumento fundamental para el diseño de la política fiscal. Su aplicación sobre las finanzas del Gobierno, junto con el ahorro de las regiones en el SGR, permitirá reducir progresivamente, como ya está ocurriendo, el déficit fiscal del GNC y del Sector Público Consolidado (SPC), y con ello la relación deuda neta a PIB. La sostenibilidad de las finanzas públicas permite reducir las tasas de interés, lo que genera aumentos en inversión y libera recursos para una mayor inversión social. En efecto, el déficit fiscal del GNC se redujo considerablemente, al pasar de 3,9% del PIB en el año 2010 a 2,4% del PIB para 2013, cumpliendo con la trayectoria definida por la regla fiscal.

En este sentido, la estrategia fiscal desarrollada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014, contempla una reducción del déficit del Sector Público Consolidado (SPC) a lo largo de la próxima década, consistente con la reducción del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) prevista en el marco de la Ley de Regla Fiscal (Gráfico 4). De esta forma, se espera que la posición fiscal del SPC pase de un déficit de 0,9% del PIB en 2013 a un superávit de 1,0% del PIB en 2025.

**Gráfico 4: Balance fiscal estructural GNC (% del PIB)**



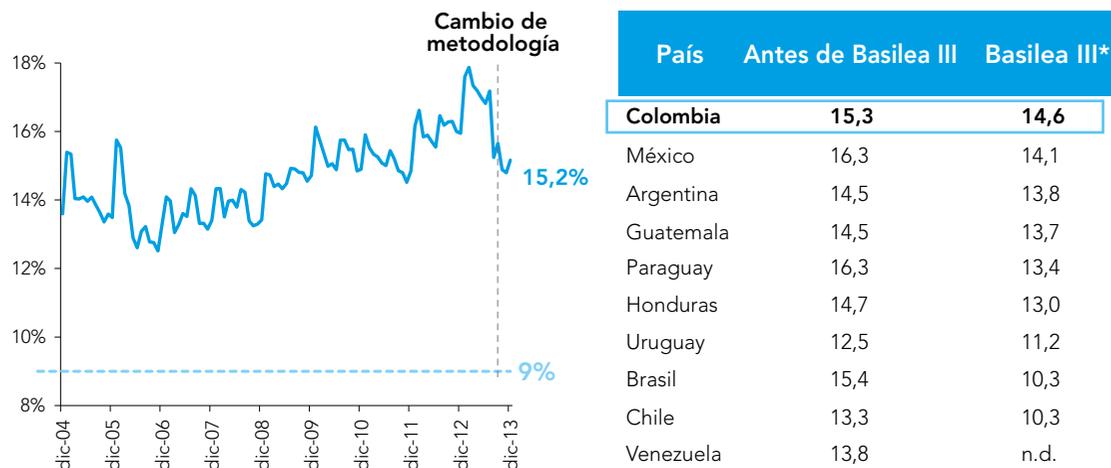
Fuente: DGPM-MHCP. \*Balance fiscal efectivo.

Por otra parte, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años, permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF) desde 23,7% del PIB en 2014 a 13,8% del PIB en el 2020, alcanzando niveles inferiores al 4% del PIB en el año 2025. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2,0% del PIB a partir de 2016.

Es necesario resaltar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF está respaldada por el buen desempeño de la economía, el ahorro por parte de los departamentos y municipios de los excedentes de la actividad minero-energética, así como el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que las reformas adoptadas, el incremento de la inversión en infraestructura y la resolución positiva del conflicto armado al igual que el mayor acceso a mercados internacionales, permitan elevar gradualmente el crecimiento efectivo y potencial de la economía.

#### 1.4 SISTEMA FINANCIERO SÓLIDO

El sistema financiero actúa como un intermediario a través del cual se canalizan los ahorros de los colombianos hacia los proyectos de inversión en los diferentes sectores de la economía. Contar con un sistema financiero sólido y profundo asegura entonces que estos recursos se asignen de forma óptima y se traduzcan en un mayor crecimiento económico. En este sentido, el país está en línea con el marco regulatorio internacional (Basilea III) que busca que los bancos, como entidades financieras clave en este proceso, tengan un derrotero claro en lo que a la gestión de riesgo se refiere, asegurando un desempeño sólido inclusive en situaciones de estrés macroeconómico.

**Gráfico 5: Margen de solvencia**
**Cuadro 1: Margen de Solvencia AL**


Fuente: Superintendencia Financiera. CEMLA.\*Estimación sin régimen de transición.

La efectiva implementación de Basilea III, que empezó a gestionarse en el 2012, ha arrojado como resultado que Colombia tenga el más alto margen de solvencia entre los países latinoamericanos (14,6%) (Cuadro 1).

Con un sistema financiero sólido, el Gobierno puede avanzar en importantes frentes relacionados con el sector. En primer lugar, aumentar la profundización financiera, con lo cual más colombianos tendrán acceso a los servicios financieros. Al finalizar 2013, el número de personas bancarizadas alcanzaba los 22,6 millones, registrando un crecimiento de 22% frente al años 2010. En segundo lugar, el Gobierno continuará implementando políticas que favorezcan la dinámica del crédito y su importante contribución al crecimiento económico.

## 2. LOGROS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

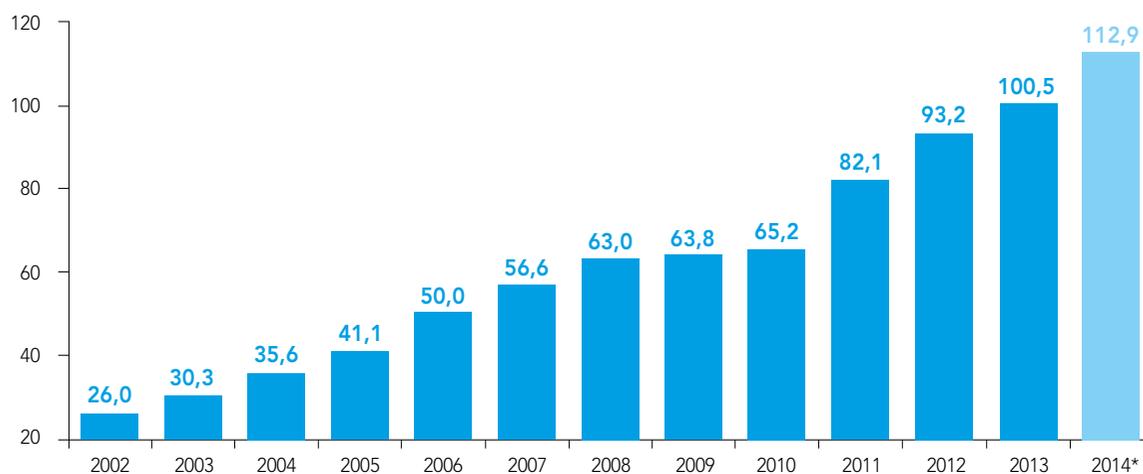
Los pilares de la estabilidad macroeconómica son el fundamento del diseño de la política económica colombiana. Esto se ha reflejado en importantes avances en materia de ingresos fiscales, asignar el presupuesto a prioridades de gobierno, fortalecer las capacidades fiscales territoriales, profundizar la intermediación financiera y gestionar eficientemente los activos y pasivos de la nación.

## 2.1 MAXIMIZAR INGRESOS FISCALES

Una de las tareas fundamentales de la política fiscal es la maximización de los ingresos fiscales, situación que le permite al Estado brindar a sus ciudadanos los bienes y servicios públicos requeridos. En este sentido, durante el último cuatrienio se ha incrementado sustancialmente el recaudo tributario en el país, pasando de \$65,2 billones (12% del PIB) en 2010 a \$100,5 billones (14,2% del PIB) en 2013, lo que representa un crecimiento de más del 50% en dicho periodo (Gráfico 6). Este incremento en los ingresos es de gran importancia, pues le ha permitido a la Nación aumentar su presupuesto de inversión, tanto en educación, salud y programas sociales, como en el desarrollo de la infraestructura necesaria para que el país continúe creciendo a tasas sostenibles en los años venideros.

Sin embargo, el Gobierno también ha realizado esfuerzos para que el esquema de recaudo del país sea justo y progresivo. Un ejemplo de esto es la reforma tributaria aprobada a finales de 2012, la cual generó un esquema de tributación más justo: 18,5 millones de personas que ganan menos de \$3.600.000 mensuales no pagan impuesto a la renta, mientras que 92.500 personas que ganan más de \$10 millones, pagan ahora más que lo pagaban antes de la reforma (Gráfico 7).

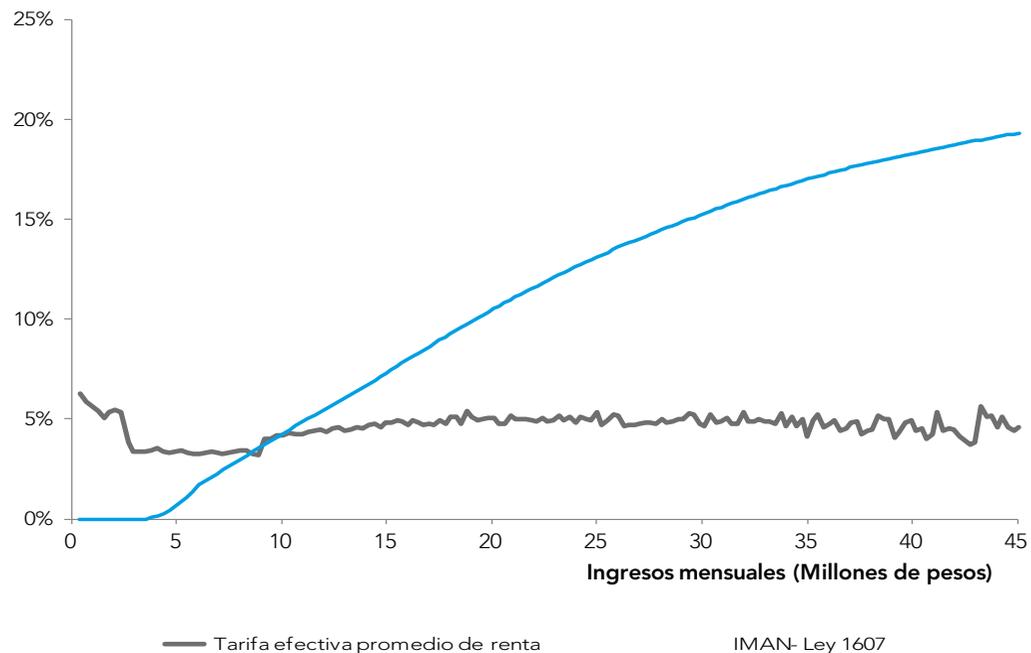
**Gráfico 6: Recaudo tributario (Billones de pesos corrientes)**



Fuente: DIAN. \*Proyectado.

Anteriormente, la estructura del impuesto era regresiva, ya que vía retenciones en la fuente, las personas con ingresos bajos asumían tarifas entre 5% y 7% de su ingreso, mientras que para personas de ingresos muy superiores, el impuesto de renta podía representar menos del 5%. La reforma tributaria también contribuyó a incrementar la competitividad de la economía nacional al introducir una simplificación de la estructura del IVA, que redujo el número de tarifas de 7 a 3, muy cerca de los estándares internacionales. Para ello creó además impuestos al consumo, pensados en aumentar la transparencia y simplificar el sistema.

**Gráfico 7: Tarifas de IMAN para asalariados**



Fuente: DIAN.

Uno de los logros más importantes de la reforma fue la reducción de los parafiscales, que disminuyó los costos de contratación para los empleadores. Esto ha resultado en una mayor creación de empleo formal en el país: en abril de 2014, el número de empleados formales había aumentado en cerca de medio millón de personas frente al año anterior, creciendo a una tasa de 7,3% anual. Ello significa que más colombianos encontraron puestos de trabajo que les permitirá mejorar su calidad de vida y su bienestar.

Finalmente, el fortalecimiento institucional de Coljuegos permitió un incremento en el flujo de recursos para la salud provenientes del sector de juegos de suerte y azar. De esta forma, mientras que en 2010 los recursos de transferencias a la salud fueron de \$207 mil millones, se aumentaron a \$322 mil millones en 2013, es decir, un incremento del 56%.

## 2.2 ASIGNAR EL PRESUPUESTO A PRIORIDADES DE GOBIERNO

Otro de los logros importantes, fruto de un buen diseño de la política fiscal, ha sido la asignación del Presupuesto General de la Nación (PGN) de acuerdo a las prioridades establecidas por el Gobierno mediante el Plan Nacional de Desarrollo. Durante el periodo 2010-2014 se le ha dado una importante prelación a la utilización del presupuesto enfocándolo hacia dos objetivos fundamentales: i) el aumento de la inversión y ii) el aumento del gasto social. Adicionalmente, la consecución de estos objetivos ha estado sustentada en el incremento del recaudo tributario, permitiendo así mantener la sostenibilidad fiscal del país.

Con respecto al primer objetivo, es relevante mencionar que la inversión pública ha aumentado un 68% en los últimos cuatro años, pasando de \$28 billones en 2010 a \$47 billones para el 2014. Esto se traduce en un crecimiento anual promedio de 13,5% en el periodo 2010-2014, lo cual se compara favorablemente con un crecimiento promedio del gasto en funcionamiento para el mismo periodo de 6,3%. Esto ha permitido incrementar la inversión en infraestructura, llevándola a \$32 billones entre 2010 y 2014, frente a los \$12,5 billones observados en el cuatrienio anterior.

Adicionalmente, se ha logrado beneficiar a 9,4 millones de hogares mediante subsidios de energía y gas por \$6,3 billones, así como entregar subsidios de vivienda por \$4,1 billones durante este periodo, incluyendo el programa de 100 mil viviendas gratuitas.

Con respecto al aumento del gasto social, el incremento en los recursos fiscales ha permitido que la cobertura de los programas sociales del Estado aumente de manera significativa. Esto se ha visto reflejado en los diferentes programas de salud, atención a víctimas del conflicto armado y reducción de la pobreza, entre otros. Por ejemplo, en el sector salud, la cobertura del régimen subsidiado ha pasado de 21,8 millones de personas en 2010 a 23 millones en 2014, lo cual implica que 1,2 millones de personas

han sido incorporadas al servicio de salud. Con respecto a la reducción de la pobreza, el programa Familias en Acción, que atendía 2,4 millones de familias en 2010, espera atender 2,9 millones de familias al finalizar el 2014. Adicionalmente, frente a la atención a víctimas y desplazamiento forzado se pasó de atender 34 mil indemnizaciones en 2010 a más de 100 mil en 2014, mientras que gracias al programa “Ayuda Humanitaria”, se atienden más de 718 mil víctimas por año.

De esta manera, debe quedar claro que la asignación del Presupuesto Nacional ha sido enfocada juiciosamente a atender las necesidades primordiales de nuestro país, siempre buscando garantizar la promesa de entregar Prosperidad para Todos.

### 2.3 FORTALECER LAS CAPACIDADES FISCALES TERRITORIALES

Con el liderazgo de la DAF (Dirección General de Apoyo Fiscal) se ha consolidado la capacidad institucional para el apoyo a los departamentos y municipios en la tarea continua de fortalecer sus capacidades de gestión financiera, de tal modo que tengan una mayor oferta de bienes y servicios públicos, mayor competitividad económica, estándares más altos de bienestar social y mayores recaudos tributarios en todos los rincones del país.

Desde esta óptica, en materia de descentralización fiscal se han mejorado las herramientas para el reporte de la información fiscal territorial a través del Formulario Único Territorial (FUT), se han efectuado asesorías a las entidades territoriales para fortalecer su gestión fiscal y financiera y se les ha brindado apoyo y asistencia técnica en los programas de saneamiento fiscal.

Como resultado de estas labores, a 31 de diciembre de 2013 las finanzas de las gobernaciones y alcaldías capitales tuvieron un superávit fiscal de 0,2% del PIB, que se mantiene al cierre del primer trimestre de 2014. Los ingresos tributarios territoriales aumentaron a un ritmo más rápido que el PIB nacional, al pasar de 2,2% del PIB en 2000 a 2,9% del PIB en 2013. Se han reestructurado pasivos por \$6,9 billones de las entidades territoriales de los cuales se han pagado el 59% y se han depurado el 26%. Y se han viabilizado 516 programas de saneamiento fiscal de los hospitales que han presentado propuestas.

De otra parte, el Gobierno Nacional es el garante de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) creado con el objetivo de ahorrar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales y es responsable por su manejo y distribución de recursos. En los últimos cuatro años, el saldo del Fonpet pasó de \$27 billones a \$39 billones, un crecimiento del 44%, lo que se reflejó en un aumento sostenido del cubrimiento del pasivo pensional territorial, que pasó de 27% en 2010 a 45% en 2013. Es decir, casi la mitad de este pasivo se encuentra cubierto, lo que contribuye a generar estabilidad sobre las finanzas públicas territoriales.

Otro elemento clave en la consolidación fiscal de las entidades territoriales es el nuevo Sistema General de Regalías (SGR). El SGR no solo implicó un cambio institucional importante en materia de equidad, transparencia, impacto regional y estabilización de ingresos, sino que significa un profundo cambio institucional en materia del funcionamiento del Estado colombiano. Los resultados muestran que 1.128 entidades territoriales se encuentran beneficiadas con recursos del SGR. Se han aprobado 5.798 proyectos a través de los OCAD por \$12,5 billones, distribuidos en los fondos del sistema y asignaciones directas, lo que genera transparencia en el manejo de estos recursos y permite un impacto trascendental en términos de equidad y eficiencia de las entidades territoriales.

## 2.4 PROFUNDIZAR LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

En los últimos años, el sistema financiero colombiano ha exhibido una expansión significativa. Entre 2010 y 2013, los activos del sistema financiero han registrado un incremento del 50% al pasar de \$640 a \$936 billones entre el mismo período. El indicador de profundización financiera (medido como cartera/PIB) ha alcanzado niveles históricos al pasar de 22,9% a 40,7% entre los años 2000 y 2013. Esta expansión de la labor de intermediación ha estado acompañada de un mayor acceso de la población a los servicios financieros, lo cual se ha reflejado en unos mayores niveles de inclusión financiera. Al terminar 2013, el número de personas bancarizadas ya alcanzaba los 22,6 millones, registrando un crecimiento del 22% frente al año 2010. Así mismo, el número de personas con microcrédito registró un crecimiento del 54% entre 2010 y 2013, pasando de 1,1 millones a 1,7 millones de personas.

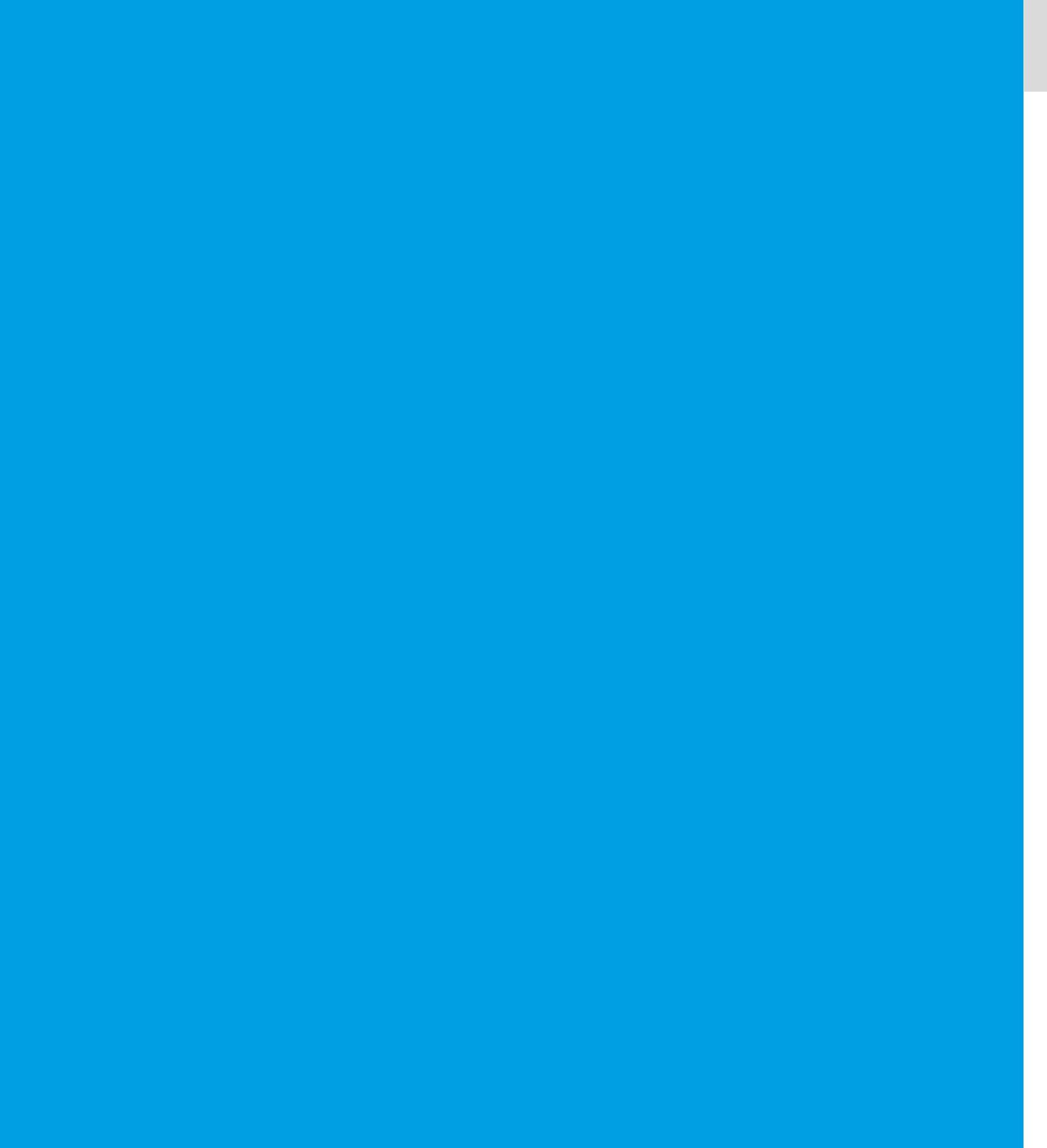
Es importante resaltar que esta expansión del sistema financiero se ha dado en un ambiente de reducciones en las tasas de interés de las diferentes modalidades de financiamiento. Este proceso ha sido resultado de mejores condiciones macroeconómicas, bajos y controlados niveles de inflación y una menor percepción de riesgo de la economía colombiana. De igual forma, el Gobierno ha implementado algunas políticas que han favorecido la dinámica del crédito, en especial en lo que se refiere a la financiación de vivienda. Como se mencionó anteriormente, el programa del PIPE, con un subsidio a la tasa de interés del 2,5%, tuvo un efecto importante en la reactivación del crecimiento del sector de la construcción, permitiendo al mismo tiempo que las familias colombianas se endeudaran a las tasas más bajas jamás vistas en ese segmento (7% anual).

## 2.5 GESTIÓN EFICIENTE DE ACTIVOS Y PASIVOS DE LA NACIÓN

La gestión eficiente de los activos y pasivos de las entidades de la Nación ha sido un factor de importancia en la consolidación fiscal del país. La buena gestión de los activos de las empresas de la Nación nos ha permitido tener una fuente de ingresos sostenible durante los últimos años. De hecho, las utilidades de las empresas públicas (sin Ecopetrol) ascendieron a \$1,3 billones en 2013, y los dividendos que dichas empresas giraron a la Nación son de \$0,51 billones en el mismo año. Por su parte, las utilidades de Ecopetrol crecieron de \$8,4 billones en 2010 a \$13,4 billones en 2013. Estas utilidades generaron un aumento en los dividendos de \$5,3 billones en 2011 a \$10,8 billones en 2014.

De igual forma, la eficiencia en la gestión de los pasivos ha resultado en una reducción en el saldo de la deuda pública neta del GNC como proporción del PIB (37,2% del PIB en 2010 a 34,3% en 2013), con un proceso simultáneo de sustitución de deuda externa por interna, lo cual nos hace menos vulnerables a las crisis internacionales. Adicionalmente, el costo de financiamiento de la deuda interna ha disminuido significativamente y se ha extendido el plazo máximo de emisión: desde el año 2010, el cupón promedio disminuyó 130 puntos básicos y el plazo máximo se extendió de 15 a 20 años. De otra parte, se espera que el pasivo pensional de la Nación alcance su máximo en el año 2015, con lo que en el mediano plazo se reducirá la presión de los pagos de pensiones sobre el fisco colombiano, lo que a su vez continuará contribuyendo a la estabilidad y consolidación fiscal del país.

La buena gestión de activos y pasivos permitió que en 2011, después de once años de espera, el país recuperara su grado de inversión por parte de las calificadoras internacionales y que, desde entonces, el país continúe mejorando su calificación de deuda. Durante 2013, Standard & Poor's, Dominion Bond Rating Service y Fitch Ratings, tres de las agencias calificadoras más importantes del mundo, mejoraron las calificaciones de riesgo de Colombia de BBB- a BBB. Adicionalmente, la agencia Moody's elevó la calificación de largo Plazo en moneda extranjera de Colombia desde Baa3 hasta Baa2 y la de corto plazo de niveles P-3 hasta P-2. De igual forma elevó la calificación de largo plazo en moneda local de Baa3 a Baa2. Estos cambios son un reconocimiento al buen desempeño económico del país, y se traducen en una mayor confianza, mayor inversión y menores costos de endeudamiento para la Nación y las empresas del país.



# 1. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA (DGPM)

## 1.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

El diseño de la política macroeconómica en la administración del Presidente Juan Manuel Santos se sustenta en el logro de dos objetivos: aumentar el ingreso de las familias colombianas y generar más empleos formales y de calidad.

Para alcanzar el logro de estos dos objetivos, la política económica se basa en tres principios fundamentales. En primer lugar, mantener una economía abierta y de mercado, que permita que el país se beneficie de los acuerdos comerciales y logre ganancias en términos de productividad y desarrollo. En segundo lugar, contar con un Estado promotor de la equidad y la competitividad, que provea eficientemente los bienes públicos y elimine las fallas de mercado. Y en tercer lugar, propender por la estabilidad macroeconómica en nuestro país.

La estrategia de largo plazo en términos de política macroeconómica se fundamenta en fortalecer los cuatro pilares de la estabilidad macroeconómica. En primer lugar, mantener un crecimiento alto y sostenible, consolidando una trayectoria de crecimiento que alcance niveles superiores al 5% en el año 2018. Para mantener esta dinámica económica el país tiene dos importantes desafíos, consolidar las obras de cuarta generación que permitan a través de una mejor infraestructura aumentar la productividad de la economía y capitalizar los dividendos de la paz, con sus impactos positivos sobre la dinámica económica.

En segundo lugar, mantener la economía con una inflación baja y estable, alrededor de la meta de largo plazo (3%), lo que permite utilizar la política monetaria en caso de que las condiciones internas o externas se deterioren, garantizando la estabilidad del crecimiento económico.

En tercer lugar, continuar con la sostenibilidad fiscal, ya que unas cuentas fiscales claras y sanas son el reflejo de una asignación más eficiente y transparente de los recursos, así como de una estructura tributaria fortalecida. La regla fiscal estableció una disciplina fiscal para el Gobierno Nacional Central, de esta forma, se espera continuar reduciendo el déficit estructural y reducirlo de un nivel de 2,3% del PIB en 2014 a 1,9% del PIB en 2018.

Finalmente, mantener la solidez del sistema financiero y que este sector actúe como un intermediario a través del cual se canalizan los ahorros de los colombianos hacia los proyectos de inversión en los diferentes sectores de la economía. En el mediano plazo se espera continuar con la mayor inclusión financiera de los colombianos y pasar de niveles cercanos al 70% en 2014 a 80% en el 2018.

La estrategia de mediano plazo se fundamenta en fortalecer estos cuatro pilares, lo que permitirá que la economía colombiana continúe avanzando decididamente en el cierre de las brechas sociales y económicas, nivelando la cancha de oportunidades para todos los colombianos, y permitiendo que en una década el país alcance un nivel de ingreso per cápita similar al de los países de la periferia de Europa Occidental.

## 1.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

La economía colombiana se encuentra hoy en equilibrio macroeconómico y fiscal. El PIB logró un crecimiento de 6,4% en el primer trimestre de 2014, resultado que se explica en gran parte por la efectividad de la política macroeconómica contracíclica realizada desde 2013 para sustentar el crecimiento económico y que se evidenció en dos hechos fundamentales.

En primer lugar, la implementación del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) desde abril de 2013, que tuvo un impacto positivo sobre la dinámica económica principalmente en el segundo semestre, alcanzando un crecimiento de 4,7%, en línea con el producto potencial de largo plazo. De esta forma, el efecto del PIPE se reflejó en el crecimiento de la construcción (17,2%) y los servicios sociales (6,3%) en el primer trimestre de 2014.

En segundo lugar, la contribución de la política monetaria contracíclica, con reducciones en la tasa de interés de referencia desde finales de 2012, que la

situaron en un nivel de 3,25% desde marzo de 2013 hasta abril de 2014. En efecto, un ambiente económico con costos de financiamiento más bajos para el sector productivo contribuyó al dinamismo de sectores como servicios financieros (6,0%) y comercio (5,6%) en el primer trimestre de 2014.

Es importante subrayar que en el primer trimestre de 2014 todos los sectores presentaron dinámicas positivas, con seis de los nueve sectores económicos generando crecimientos superiores al 5%. También es destacable la recuperación del sector industrial, que presentó un crecimiento de 3,3%. Estos hechos evidencian el buen momento de la economía colombiana.

El crecimiento económico ha permitido que el ingreso promedio de los colombianos se triplicara desde el año 2000. Hoy, este ingreso se ubica en US\$8.200, llevando a que Colombia ahora sea un país de ingreso medio-alto.

Esta buena dinámica es una consecuencia de la acertada estrategia económica de la administración del Presidente Juan Manuel Santos. Los importantes logros en los indicadores macroeconómicos así lo reflejan. Por una parte, la tasa de desempleo se situó en mayo de 2014 en 8,8%, que es la más baja para este mes en doce años, y se logra con tasas importantes de participación laboral y de ocupación. Lo anterior quiere decir que el mercado laboral es lo suficientemente dinámico como para captar las nuevas personas que están ingresando en él.

Por otra parte, la inflación se ubicó en el mes de mayo de 2014 en 2,93%, en línea con el punto medio del rango meta del Banco de la República, lo que genera las condiciones óptimas en términos de variación de precios para mantener la dinámica económica. Es importante destacar que la inflación en 2013 finalizó en 1,94%, la más baja en 58 años y la menor en la región, lo que permite mantener el ingreso de los colombianos.

Así mismo, es importante destacar que los incentivos generados por la reforma tributaria para la creación de empleo dieron sus frutos. Al finalizar 2013, se habían creado 533 mil puestos de trabajo formales a nivel nacional frente a diciembre de 2012, mes anterior a la entrada en vigencia de la reforma tributaria. Como resultado de la disminución en los costos de contratación de mano de obra formal, con cifras a abril de 2014, el empleo

formal viene creciendo a tasas de 7% en términos anuales, mientras que el empleo informal crece a tasas del 0%.

Además, el índice de miseria, que es la suma de la tasa de inflación y la tasa de desempleo, se ubicó en diciembre de 2013 en 10,3%, el más bajo desde que existen cifras confiables de desempleo (1976). Este índice es una forma de medir qué tan consolidado es el marco macroeconómico de un país; las dos variables que lo conforman golpean de forma especial a las clases menos favorecidas, dado que éstas no cuentan con mecanismos de ahorro para protegerse contra la inflación y, además, sus bajos niveles de calificación les dificulta la búsqueda de empleo.

La mejora en los indicadores macroeconómicos a su vez ha resultado en un aumento en la confianza de los inversionistas en Colombia. De esta forma, la tasa de inversión del país se ubicó en 30,4% del PIB en el primer trimestre de 2014, la más alta de la historia, superando la tasa promedio observada en el 2013, de 27,6% del PIB. Además el país presentó la tasa de inversión más alta de la región (cinco de las economías más grandes), superando incluso a Perú (30,0%). El buen comportamiento se explica principalmente por la formación bruta de capital fijo en el sector de las obras civiles (25,4%), seguido por maquinaria y equipo (12,8%), y construcción y edificaciones (8,3%).

La fortaleza macroeconómica del país se ha reflejado también en la mejora de la postura fiscal, con lo cual se ha logrado la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Este Gobierno se ha comprometido a mantener un saludable estado de las finanzas públicas y a lograr niveles manejables de deuda. El déficit del sector público se ha venido reduciendo consistentemente pasando de 3,3% del PIB en 2010 a 1,6% del PIB proyectado para 2014. La consolidación fiscal ha permitido reducir la deuda que tiene el país a niveles cercanos a 23,7% del PIB en 2014. Con la reducción de la deuda, se disminuye la cantidad de ingresos que se destinan al pago de intereses, permitiendo el uso de estos recursos en proyectos de alto impacto social.

La buena postura fiscal es también consecuencia del aumento en el recaudo de impuestos, que en 2013 alcanzó un record histórico de \$100,5 billones. Lo anterior ha permitido que la inversión del presupuesto de 2013 y 2014 sea casi dos veces mayor que la de 2010: \$43,8 y \$46,7 billones de inversión respectivamente, para más carreteras, más educación y más bienestar para los colombianos. En 2014 se espera que la buena gestión en el recaudo permita alcanzar la cifra de \$112,9 billones.

En cuanto a la tasa de cambio, gracias a las medidas implementadas por el Gobierno en conjunto con el Banco de la República, la tasa de cambio se ubicó por encima de los \$1.900, lo que significó un importante alivio para el sector productivo nacional. Esta adecuada coordinación entre la política monetaria y cambiaria permitirá continuar en 2014 con una tasa de cambio competitiva y que apoye el desarrollo productivo nacional.

Igualmente, la buena gestión económica permitió una reducción en la pobreza y desigualdad del país. Entre 2010 y 2013, 2,5 millones de personas salieron de la pobreza y 1,3 millones dejaron la pobreza extrema. Esto significa que más colombianos tienen condiciones económicas y sociales adecuadas para su desarrollo.

El equilibrio económico y fiscal ha permitido estos grandes logros en 2013 y muestran que en 2014 la economía colombiana continuará por la senda del crecimiento sostenible.

### **1.2.1 Desempeño de la economía en 2013 y perspectivas 2014**

La normalización de la política monetaria en Estados Unidos genera desafíos para las economías emergentes como Colombia. La dinámica de los precios de las materias primas y la liquidez internacional disponible hacia las economías en desarrollo permitió su dinamismo en los últimos años. Sin embargo, la recuperación de las economías desarrolladas implica el retorno de muchos capitales desde las economías emergentes hacia las avanzadas.

En este contexto, la economía colombiana mantiene unos fundamentales macroeconómicos positivos que le permitirán estar en el grupo de países emergentes con buenas perspectivas económicas. Esto se fundamenta en el equilibrio macroeconómico y fiscal de la economía colombiana. El PIB logró una recuperación en el segundo semestre del año 2013, lo que permitió alcanzar un crecimiento de 4,7% para todo el año gracias a la contribución de la política contracíclica realizada con la implementación del PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo). La dinámica económica también se reflejó en una reducción de la tasa de desempleo, que se ubicó en 9,6% durante el 2013, la más baja en 18 años, con una importante contribución de los incentivos generados por la reforma tributaria para la creación de empleo formal.

Para 2014 se espera que la economía crezca 4,7%, muy cerca al producto potencial de largo plazo, con una importante contribución del sector público y privado y el

desempleo se ubique en niveles cercanos al 9%. Igualmente, se espera que el mercado laboral continúe mostrando un importante dinamismo, permitiendo que la tasa de desempleo se mantenga en niveles de un dígito.

### Contexto macroeconómico internacional

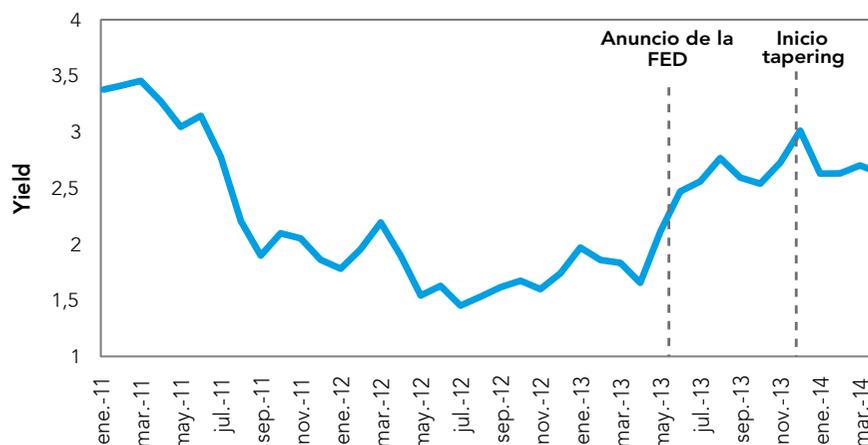
En 2013 la economía global presentó claras señales de recuperación, al haber crecido 3,0% anual. De acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), se espera que en el 2014 esta tasa de crecimiento sea mayor (3,7%) y que sea la recuperación de las economías desarrolladas la que impulse el crecimiento mundial.

- **Recuperación económica de Estados Unidos**

Ante la crisis mundial que se originó en EE.UU., y afectó de manera importante su actividad económica, la Reserva Federal (FED) redujo la tasa de política monetaria a finales del 2008 a prácticamente cero (0,25%). A pesar de esta medida, la economía no registró señales de recuperación, lo que obligó a la FED a acudir a instrumentos de política monetaria no convencionales como lo son el *Forward Guidance* (*guía de política monetaria*) y el *Quantitative Easing* (*Estímulo Cuantitativo*).

La FED brindó *Forward Guidance* al comunicar la senda que seguiría la tasa de política siempre y cuando ciertas condiciones macroeconómicas se mantuvieran. En el marco de la crisis económica, y ante la restricción que enfrentaba en el uso de la tasa política que se encontraba prácticamente en su límite inferior, decir que las tasas de interés iban a mantenerse en un nivel bajo incentivaría la actividad económica a través del canal de expectativas. El *Estímulo cuantitativo* buscaba brindar credibilidad a estas comunicaciones, así como estimular la economía a través del aumento de la base monetaria.

Gráfico 1.1: Tasa fin de mes de los bonos del tesoro (10 años)



Fuente: Bloomberg.

A finales del año 2013, la FED anunció que empezaría a reducir la compra de títulos de largo plazo (política conocida como “*tapering*” o normalización de la política monetaria), lo cual produjo un incremento de las tasas de interés (Gráfico 1.1), al interpretarse como una señal de la recuperación de la economía norteamericana. Esto ha llevado a que las economías emergentes experimenten salidas de los capitales que, durante la crisis, buscaron refugio en los mayores rendimientos y menores percepciones de riesgo que presentaban estos mercados.

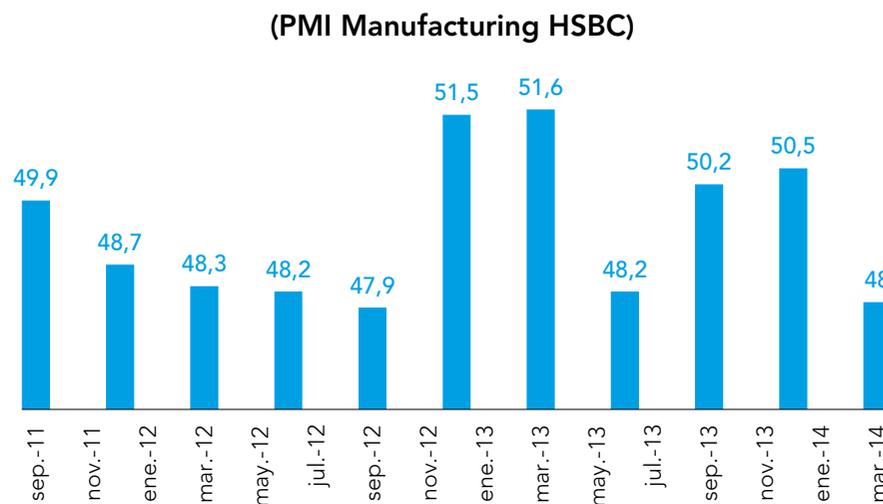
Los síntomas de la recuperación de la economía norteamericana se evidencian en una tendencia decreciente en la tasa de desempleo, aumento de las importaciones y mayor inversión, lo cual tendría importantes repercusiones en términos reales para Colombia y para los países con los que tiene una relación comercial estrecha, ya que un incremento de sus ingresos se traduce en una mayor demanda de los productos de estas economías. Por este motivo se espera que la recuperación del país norteamericano sea un importante motor del crecimiento económico en 2014.

- **Desaceleración económica en China**

China es el principal exportador y el segundo importador más grande a nivel global, por lo cual el comportamiento de esta economía determina en gran medida el desempeño

de la economía mundial. Por este motivo, los actuales síntomas de desaceleración industrial que está manifestando este país imponen diferentes retos para sus principales socios comerciales (Gráfico 1.2). Las exportaciones, principalmente de materias primas, se reducirían, y el proceso productivo del sector industrial de varios países se vería afectado al reducirse la cantidad de insumos que adquieren a un precio muy competitivo.

**Gráfico 1.2: Índice de actividad manufacturera en China publicado por HSBC**



Fuente: Bloomberg.

### Crecimiento económico en 2013

- **PIB por componentes de oferta**

El 2013 presentó un balance positivo para la mayor parte de los sectores de la economía. Entre aquellos que impulsaron el crecimiento se encuentran el de servicios financieros, servicios sociales y la construcción, los cuales contribuyeron en conjunto con 2,5 p.p.

Particularmente, es importante resaltar al sector de la construcción, el cual presentó un crecimiento de 12,0%, ratificándose como el dinamizador de la actividad económica durante el año, al aportar 0,8 puntos porcentuales al crecimiento total. Este resultado fue superior al de los últimos 6 años, demostrando así la pertinencia de la política contracíclica implementada por el Gobierno durante el transcurso del año. Específicamente, la

implementación del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), así como los importantes niveles de inversión pública, permitieron que las edificaciones aportaran 0,36 p.p y las obras civiles 0,48 p.p (Cuadro 1.1).

Adicionalmente, es importante resaltar el buen comportamiento del sector agrícola, a pesar de los diferentes paros que se vivieron durante el 2013. El crecimiento de 5,5% que mostró este sector fue el más alto desde 1990, evidenciando una importante recuperación en la producción agropecuaria del país. El dinamismo de la agricultura en 2013 estuvo sustentado por el buen desempeño del café, que creció a una tasa de 26,9%.

**Cuadro 1.1: Crecimiento del PIB en 2013 por rama de actividad**

Ramas de actividad	Crecimiento (%)				2013	Participación (%)	Contribución (pp)
	I-13	II-13	III-13	IV-13			
Agropecuario, caza y pesca	3.1	7.6	5.2	5.9	5.5	6.2	0.3
Explotación de minas y canteras	1.0	4.3	6.8	7.8	4.9	7.7	0.4
Industrias manufactureras	-4.8	1.1	-0.2	0.0	-1.0	11.2	-0.1
Electricidad, gas y agua	4.4	5.9	4.0	5.3	4.9	3.6	0.2
Construcción	11.1	6.1	23.3	8.6	12.0	6.9	0.8
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	2.9	4.3	4.6	5.5	4.3	12.0	0.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.1	3.2	3.5	3.5	3.1	7.3	0.2
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	3.8	4.6	6.0	5.7	5.0	19.7	1.0
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	5.0	5.1	5.0	6.2	5.3	15.3	0.7
Impuestos	3.8	4.6	5.7	4.5	4.7	9.7	0.5
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>2.9</b>	<b>4.6</b>	<b>5.8</b>	<b>5.3</b>	<b>4.7</b>		

Fuente: DANE y cálculos DGPM – MHCP.

- **PIB por componentes de demanda**

El crecimiento económico de 2013 se sustentó en la dinámica del consumo de los hogares y el sector público así como de la inversión total. El crecimiento del consumo total fue de 4,4%, presentando una dinámica similar a la de 2012. Este comportamiento fue explicado por el consumo de los hogares, que presentó un crecimiento de 4,2%. La mejor dinámica económica y la mayor generación de empleo en conjunto con una baja inflación permitieron esta dinámica del consumo privado (Cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2: Crecimiento real del PIB 2013 por Componentes de Demanda**

CONCEPTO	Crecimiento (%)				2013	Participación	Contribución (pp)
	I-13	II-13	III-13	IV-13			
<b>PIB</b>	<b>2,9</b>	<b>4,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,3</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>4,7</b>
<b>Importaciones totales</b>	1,7	4,2	4,8	7,4	4,5	26,7	1,2
<b>Consumo final</b>	3,8	4,5	4,6	4,5	4,4	81,7	3,6
Hogares	3,6	4,4	4,5	4,4	4,2	65,4	2,8
Gobierno	5,6	5,7	5,9	6,1	5,8	16,4	1,0
<b>Formación bruta de capital</b>	0,8	1,8	10,7	7,4	5,1	27,6	1,4
<b>Demanda final Interna</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>6,3</b>	<b>5,4</b>	<b>4,7</b>	<b>109,7</b>	<b>5,1</b>
Exportaciones totales	0,7	10,3	2,3	8,5	5,4	16,9	0,9

Fuente: DANE.

El comportamiento del consumo de las familias fue explicado por la dinámica en el consumo de servicios y de bienes no durables, que representa el 85% del total del consumo de los hogares y que presentaron un crecimiento de 4,2% y 4,1% respectivamente. Por su parte, el consumo de semidurables fue de 5,9% y el de bienes durables 3,8%. Esto refleja que las compras de las familias presentaron un dinamismo positivo en todas las categorías de consumo.

La inversión continuó con su dinámica de crecimiento (5,1%) superior a la de 2012 (4,5%), gracias a varios factores. En primer lugar, debido al dinamismo de las obras civiles (11,9%) explicado por la ejecución de los gobiernos regionales y locales y el Gobierno Nacional Central. En segundo lugar, gracias a la inversión fija en edificaciones (12,0%), que estuvo asociada a la buena dinámica del sector de la construcción. Estos sectores representan alrededor del 50% de la inversión. También es importante destacar, el crecimiento de la inversión fija en maquinaria y equipo (2,9%), ya que tiene un efecto multiplicador importante en la dinámica productiva del país.

De esta forma, la tasa de la inversión de la economía se ubicó en 27,6% del PIB, la más alta de la historia y la segunda a nivel regional, lo que muestra el buen proceso de acumulación de capital presente en la economía colombiana.

### Proyección del PIB para 2014

Para 2014 se espera que el PIB colombiano crezca a una tasa de 4,7%. Todas las ramas de actividad mostrarán un comportamiento positivo, donde cabe destacar la recuperación

de la industria, que se proyecta con una variación positiva de 3% luego de la caída registrada durante el 2013. Por su parte, los sectores de servicios financieros y servicios sociales continuarán mostrando un comportamiento muy favorable, contribuyendo 1 y 0,8 p.p al crecimiento del año, respectivamente.

**Cuadro 1.3: Pronósticos del PIB para 2014 por rama de actividad**

Ramas de actividad	Variación anual (%)	Participación (%)	Contribución (pp)
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	4.9	19.7	1.0
Servicios sociales, comunales y personales	4.9	15.3	0.8
Comercio, restaurantes y hoteles	5.3	12.1	0.6
Industrias manufactureras	3.0	11.3	0.3
Impuestos	5.8	9.7	0.6
Explotación de minas y canteras	4.5	7.7	0.3
Transporte y comunicaciones	4.0	7.4	0.3
Construcción	6.3	6.7	0.4
Agricultura	3.7	6.2	0.2
Suministro de electricidad, gas y agua	4.5	3.6	0.2
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>4.7</b>		

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Adicionalmente, se espera que los sectores agrícola y minero se desaceleren durante el año; sin embargo, se estima que continúen ubicándose en terreno positivo. Durante el 2014, el PIPE continuará dinamizando la economía colombiana a través de los buenos resultados en los sectores de la industria y la construcción.

**Cuadro 1.4: Proyección crecimiento del PIB 2014 por componentes de demanda**

(Variación % real)

CONCEPTO	Crecimiento anual 2014 (pr)	Participación	Contribución (pp)
<b>PIB</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>4,7</b>
<b>Importaciones totales</b>	4,4	26,8	1,2
<b>Consumo final</b>	4,8	82,2	4,0
Hogares	4,8	65,7	3,1
Gobierno	4,5	16,6	0,7
<b>Formación bruta de capital</b>	5,9	27,6	1,6
<b>Demanda final Interna</b>	<b>5,2</b>	<b>109,8</b>	<b>5,7</b>
<b>Exportaciones totales</b>	3,0	17,4	0,5

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

Por componentes de demanda, el crecimiento económico estará liderado por el consumo de los hogares y la dinámica de la inversión pública y privada. Varios factores explican este comportamiento. En primer lugar, las tasas de interés se mantienen bajas, lo que se reflejará en mayor acceso a créditos de consumo. Además, al menos durante el primer semestre del año, continuarán los recursos para subsidiar créditos para compra de vivienda a través del FRECH, lo que contribuirá a mantener la demanda por este tipo de crédito por parte de los hogares.

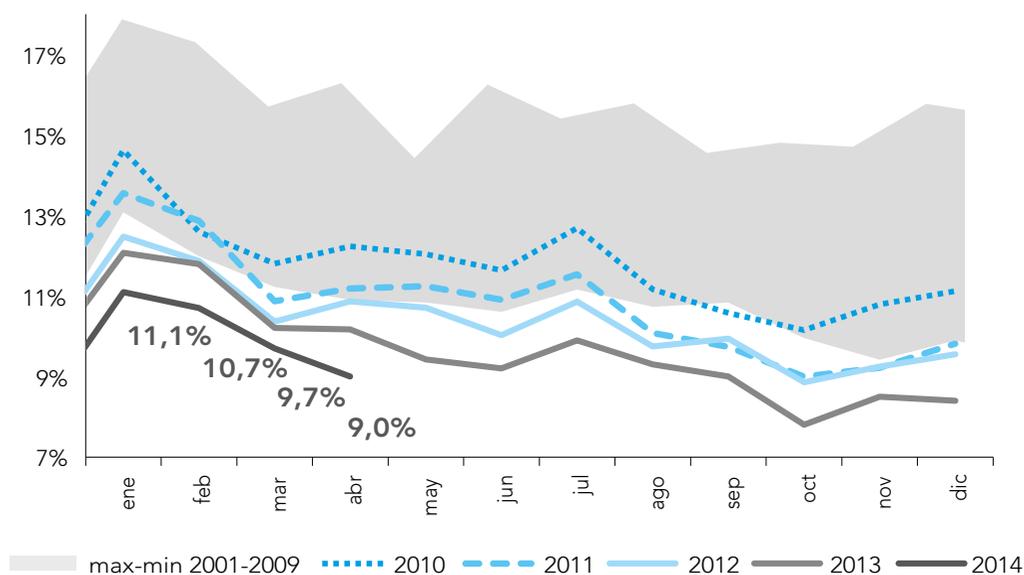
En segundo lugar, las medidas adoptadas con el PIPE en abril de 2013 para estimular la producción, como la reducción de costos de la energía y disminución de aranceles para la importación de bienes de capital, le permitirán al sector productivo incrementar sus planes de inversión a un menor costo.

En tercer lugar, el Gobierno Nacional Central se encuentra ejecutando su mayor presupuesto de inversión de la historia, lo que unido a los recursos del Sistema General de Regalías y teniendo en cuenta que las administraciones públicas y locales se encuentran en el tercer año de gobierno (donde la ejecución del gasto es más alta), implica que la demanda pública continuará teniendo un impacto positivo sobre el crecimiento económico.

### **Mercado Laboral**

El mercado laboral colombiano mostró resultados muy positivos durante el 2013. La tasa de desempleo promedio del año se ubicó en un nivel de 9,6% para el total nacional, el más bajo desde 1995, cayendo desde un nivel de 10,4% en 2012 y alcanzando la meta del gobierno de una tasa de desempleo de un solo dígito. El desempleo presentó una tendencia decreciente durante todo el año, ubicándose en el mes de diciembre en un nivel de 8,4%, el más bajo para un diciembre desde la introducción de los indicadores laborales mensuales en 2001. El buen desempeño del mercado laboral colombiano resultó en la creación de 566 mil puestos de trabajo en el trimestre móvil terminado en diciembre de 2013 frente al mismo periodo del año anterior.

Gráfico 1.3: Tasa de Desempleo Mensual – Total Nacional

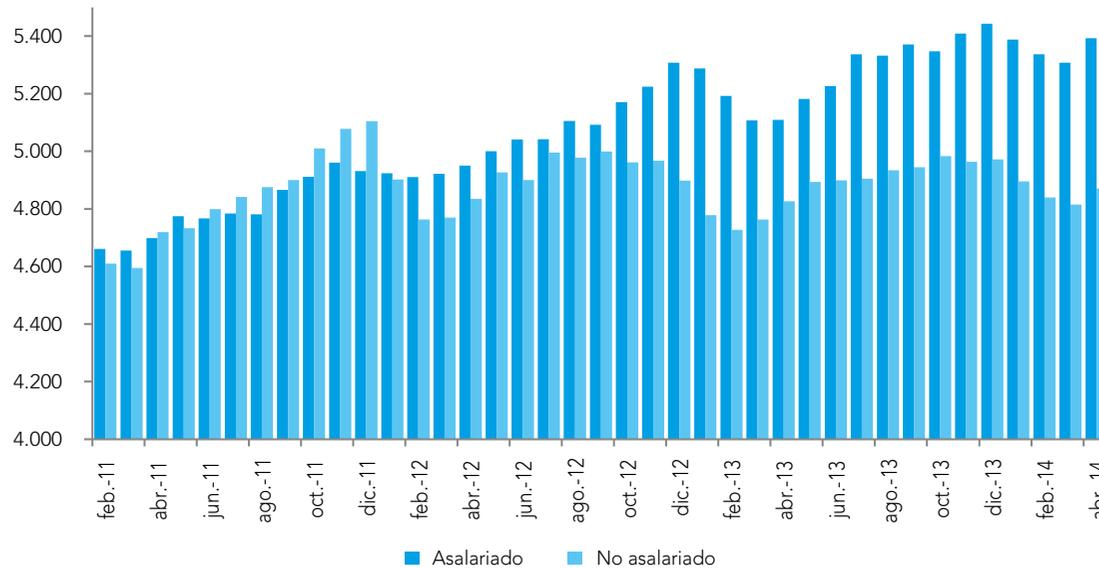


Fuente: DANE.

La reducción en la tasa de desempleo estuvo acompañada por un leve aumento en la tasa de ocupación, que ascendió a 58% en promedio durante el 2013 a nivel nacional. Por su parte, la tasa global de participación se ubicó en un nivel de 64,2% en promedio en 2013, manteniéndose estable frente al nivel registrado en 2012 (64,5%).

El buen comportamiento del empleo en Colombia es un reflejo de las políticas públicas exitosas implementadas durante el 2013 encaminadas a promover la generación de puestos de trabajo, tales como la Reforma Tributaria y el PIPE, así como de la estabilidad macroeconómica del país. Esto se ve reflejado en el cambio en la composición del empleo que se ha venido presentando desde 2012.

El Gráfico 1.4 muestra que el empleo asalariado aumentó de manera importante durante el 2013, mientras que el no asalariado se redujo, lo cual quiere decir que la calidad de los empleos en el país está mejorando.

**Gráfico 1.4: Empleados Asalariados y No Asalariados – 13 ciudades – Miles**

Fuente: DANE.

### 1.2.2 Balance fiscal 2013 - 2014

La administración Santos está comprometida con el establecimiento de un sistema institucional claro y transparente para el manejo de la política fiscal en Colombia. Los resultados obtenidos durante el último año demuestran respeto y acatamiento de estos principios.

#### Resultados fiscales 2013

El balance para 2013 del Sector Público Consolidado (SPC) registró un déficit fiscal de \$6.247 mm (0,9% del PIB), frente a un superávit de \$1.826 mm (0,3% del PIB) en 2012 (Cuadro 1.5). Vale la pena resaltar que este balance es superior a la meta inicialmente establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2013 que era de -1,0% del PIB.

El resultado del SPC está explicado por un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de \$6.691 mm (0,9% del PIB) y un déficit de \$100 mm del Sector Público Financiero. Finalmente, la discrepancia estadística fue de \$601 mm (0,1% del PIB).

El Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit total de \$16.645 mm (2,4% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$119.744 mm (16,9% del PIB) y gastos por \$136.390 mm (19,3% del PIB). Con este resultado, el Gobierno da cumplimiento a la meta establecida en el MFMP 2013 (2,4% del PIB). Es de destacar que el 2013 se caracterizó por presentar el monto de inversión más alto de la historia, consistente con el paquete de medidas anticíclicas adoptadas en abril de 2013 en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), que permitió retornar a la economía hacia su senda de crecimiento potencial en el segundo semestre de ese año. En términos del cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal para el GNC, el balance estructural cerró en -2,32% del PIB, en comparación con la meta establecida de 2,42% del PIB.

**Cuadro 1.5: Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2013 vs. 2012)**

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2012	2013	2012	2013
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>3.345</b>	<b>-6.673</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	-15.440	-16.645	-2,3	-2,4
<b>Sector Descentralizado</b>	18.784	9.972	2,8	1,4
Seguridad Social	9.626	1.925	1,4	0,3
Empresas del nivel nacional	-1.635	-741	-0,2	-0,1
Empresas del nivel local	798	334	0,1	0,0
Regionales y Locales	9.995	8.454	1,5	1,2
Del cual SGR	6.340	1.878	1,0	0,3
Del cual FAE	1.029	1.549	0,2	0,2
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep</b>	<b>-608</b>	<b>-831</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>894</b>	<b>732</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>4. Discrepancia Estadística</b>	<b>-1.719</b>	<b>583</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>
<b>SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO*</b>	<b>1.826</b>	<b>-6.247</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,9</b>

\* El cálculo del balance del SPC incluye el CRF. Para el 2012 y 2013 fue de \$86 mm y \$57 mm, respectivamente.  
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el superávit del sector descentralizado ascendió a 1,4% del PIB. Este resultado es menor al obtenido en 2012 (2,8% del PIB) y respondió a los cambios obtenidos especialmente en los sectores de Seguridad Social y el sector de Regionales y Locales, como se detalla a continuación.

En efecto, el balance del sector de seguridad social registra una reducción en el superávit de 1,2% del PIB. El cambio en el resultado se explica por: i) una disminución de 0,8% del PIB en el balance del área de pensiones y cesantías, que obedeció principalmente

a la caída en los rendimientos financieros del portafolio denominado en TES y ii) una disminución en el balance del área de salud de 0,3% del PIB, asociado a los mayores gastos realizados por el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga), derivados del mayor costo en la prestación de servicios de salud como consecuencia de la unificación de los regímenes contributivo y subsidiado.

Por su parte, el sector de Regionales y Locales registró un superávit de 1,2% del PIB, inferior en \$1.541 mm (0,3% del PIB) frente al observado en 2012. Este resultado se explica principalmente por la mayor desacumulación de recursos del Sistema General de Regalías. Este menor balance fue compensado en parte por un mayor superávit de las administraciones centrales que se debe en gran parte al buen comportamiento de los ingresos corrientes, en particular de los ingresos tributarios. En efecto, de acuerdo con las proyecciones realizadas por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) para una muestra representativa del Sector, estos ingresos tuvieron un crecimiento nominal de 16% en 2013.

Las empresas del nivel nacional presentaron un déficit de 0,1% debido a variaciones generadas en las diferentes empresas que lo componen. Por un lado, el sector eléctrico presentó un déficit de 0,1% del PIB debido a un incremento en el gasto de inversión, especialmente en la electrificadora Gecelca y en las electrificadoras regionales. Por otra parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos registró un superávit de 0,1% del PIB, resultado de un mayor balance operativo. Por su parte el FEPC, aunque presentó un déficit de 0,1% del PIB, tuvo un mejor resultado en comparación con 2012 como consecuencia de un adecuado funcionamiento de la política de fijación de precios de los combustibles durante el cuarto trimestre de 2012 y el primer trimestre de 2013, cuyo principal objetivo ha sido atenuar el impacto que tienen las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales sobre el mercado interno.

Las empresas del nivel local registraron un equilibrio fiscal en términos del PIB al generar un superávit de \$334 mm, menor en \$464 mm al observado en 2012. El buen desempeño del sector obedece principalmente al resultado superavitario de las empresas locales tales como, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Metro de Medellín, y la Empresa de Teléfonos de Bogotá. Las tres obtuvieron un superávit por \$847 mm para la vigencia 2013, del cual el 71% se concentró en el resultado de la EAAB. Por su parte, las Empresas Municipales de Cali y Empresas Públicas de Medellín (EPM) presentaron un déficit por valor de \$78 mm y \$435 mm, respectivamente. Es importante resaltar que

EPM en 2013, incluyó en su balance los pagos de inversión realizados para el proyecto hidroeléctrico Ituango, lo cual generó un incremento en su déficit.

Finalmente, el SPF reportó un déficit de \$100 mm para la vigencia 2013, siendo un balance menor al obtenido en el año anterior. El Banco de la República registró un balance deficitario en su PyG de caja de \$831 mm (0,1% del PIB), lo que significó un mayor déficit frente a lo obtenido en 2012. Este fue causado por una reducción en el rendimiento de las reservas internacionales y en los ingresos por operaciones de liquidez. El resultado reportado por Fogafin de \$732 mm es producto de ingresos por \$946 mm (0,1% del PIB) y egresos por \$215 mm.

### Balance Primario

Para 2013 el balance primario del SPNF, correspondiente al balance sin incluir el pago de intereses, registró un superávit de 1,5% del PIB, inferior en 1,8 puntos porcentuales (pp) al observado en 2012 (3,3% del PIB). Al igual que el resultado global del SPC, el BP obtenido en 2013 está asociado a los menores superávits registrados por el sector de Seguridad Social y por el sector de Regionales y Locales (incluyendo SGR y FNR) (Gráfico 1.5).

**Gráfico 1.5: Balance Primario del SPNF (% del PIB)**

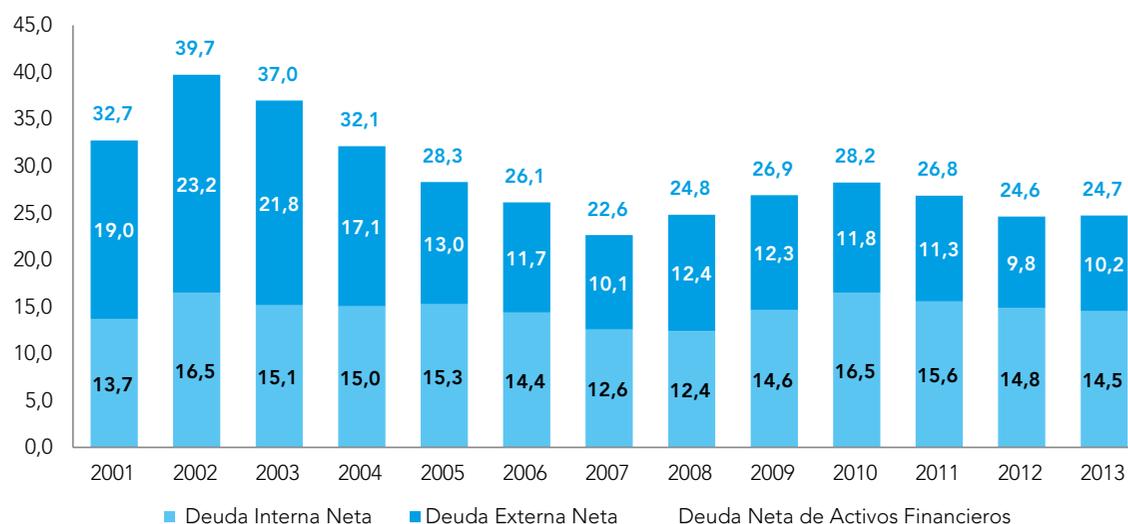


Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## Deuda Pública

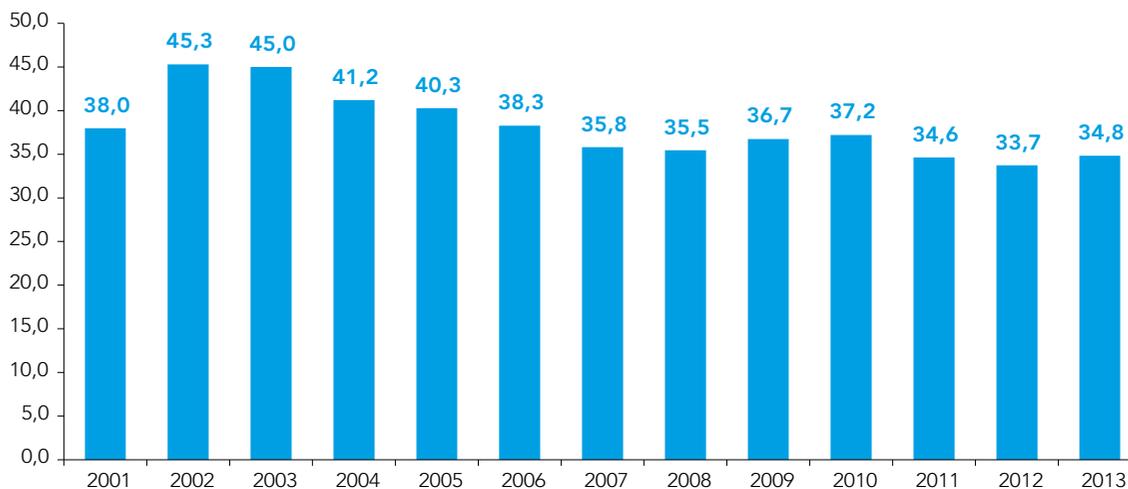
La deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 24,6% a 24,7% del PIB entre 2012 y 2013 (Gráfico 1.6). Por componentes, la deuda interna neta se redujo de 14,8% a 14,5% del PIB y la deuda externa neta se incrementó en 0,4 pp al pasar de 9,8% a 10,2% del PIB. La disminución en la deuda interna neta se explica principalmente por una acumulación de activos financieros por parte de las entidades territoriales. Por su parte, el crecimiento en la deuda externa en pesos es resultado de una devaluación de 9% al cierre de 2013.

**Gráfico 1.6: Deuda Neta del SPNF (% PIB)<sup>1</sup>**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>1</sup> La deuda neta es el resultado de descontar la deuda entre el mismo SPNF (deuda intrapública). Finalmente, la deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

**Gráfico 1.7: Deuda Neta del GNC (% del PIB)<sup>2</sup>**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa en el Gráfico 1.7, la deuda neta de activos financieros del GNC se ubicó en 34,8% del PIB en 2013.

Del total de la deuda del GNC, la deuda interna pasó de 25,0% a 25,5% del PIB, mientras que la deuda externa aumentó 0,6 pp ubicándose en 9,3% del PIB a finales de 2013. El incremento en la deuda se debió a: i) una mayor emisión de bonos tanto internos como externos, ii) un aumento de 0,3% del PIB en el saldo de pagarés y iii) a la devaluación del peso que incrementó la deuda externa neta en un 6,8%.

En 2013, la Nación emitió títulos de deuda interna (TES de largo plazo) por valor de \$30,6 billones en TES, de los cuales \$20 billones se hicieron a través del mecanismo de subasta y los restantes \$10,6 billones con entidades públicas.

Teniendo en cuenta la estructura de financiamiento interno registrada a lo largo de la vigencia 2013, se observó que la relación entre colocaciones y servicio de deuda (roll-over) fue del orden del 113%, superior a la reportada en 2012, debido a la sustitución

<sup>2</sup> La deuda bruta corresponde a la deuda financiera del GNC más el saldo de las cuentas por pagar del GNC. La deuda neta de activos financieros es aquella que resulta de restarle a la financiera todos los activos que tiene el gobierno en el sistema financiero nacional e internacional.

de fuentes de financiamiento. De esta manera, las emisiones de bonos TES financiaron necesidades adicionales a las asociadas con el servicio de la deuda interna.

Es importante resaltar que en septiembre de 2013 el Gobierno decidió emitir un nuevo bono global denominado en dólares a 10 años por un monto de US\$1.600 millones, los cuales se destinaron al financiamiento de gastos del año 2013 y a prefinanciar la vigencia de 2014. Esta emisión se colocó a una tasa de 4,168%, la segunda más baja de la historia de Colombia. Los recursos obtenidos por medio de esta emisión fueron mantenidos en las cuentas de la Nación en el exterior para atender los compromisos de servicio de deuda externa y gastos en moneda extranjera, en consistencia con la política del Gobierno Nacional de no ejercer presión en el mercado cambiario.

### Perspectivas fiscales 2014

Para 2014 se espera que el SPC alcance un déficit de \$12.191 mm, equivalente a 1,6% del PIB (Cuadro 1.6). Igualmente se estima un superávit fiscal del SPNF de 1,5% del PIB, consistente con un superávit primario de 1% del PIB y un nivel de deuda neta de 23,7%. Por su parte, el balance del SPF, compuesto por el Banco de la República y Fogafin, no presentará ningún cambio en términos del PIB.

Para 2014 se proyecta un déficit de 1,5% del PIB para el SPNF. Este cambio, frente al balance observado de 2013 (-0,9% del PIB) se explica principalmente por: i) una disminución de 0,7% del PIB en el resultado fiscal del sector de Regionales y Locales, como resultado de la aceleración en la ejecución de los presupuestos, al ser el tercer año de gobierno de gobernadores y alcaldes y ii) un aumento de 0,2% del PIB en el superávit del sector de Seguridad Social. Esto se debe principalmente al aumento estimado en los rendimientos financieros, particularmente los del área de pensiones y cesantías, debido a que en 2013 la rentabilidad de los fondos públicos de pensiones estuvo muy por debajo de su promedio histórico, mientras que para la vigencia 2014 se espera que esté más cercana a la media. Por otro lado, el balance del área de salud presentará un menor resultado debido a que el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) financiará buena parte de los gastos, tanto del régimen contributivo como del subsidiado, con cargo a los excedentes financieros acumulados en vigencias anteriores (Cuadro 1.7).

Cuadro 1.6: Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>-6.673</b>	<b>-11.810</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,5</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	-16.645	-18.462	-2,4	-2,4
<b>Sector Descentralizado</b>	9.972	6.652	1,4	0,9
Seguridad Social	1.925	3.944	0,3	0,5
Empresas del nivel nacional	-741	-1.033	-0,1	-0,1
Empresas del nivel local	334	229	0,0	0,0
Regionales y Locales	8.454	3.511	1,2	0,5
Del cual SGR	1.878	1.757	0,3	0,2
Del cual FAE	1.549	1.472	0,2	0,2
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep</b>	<b>-831</b>	<b>-869</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>732</b>	<b>531</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>4. Discrepancia Estadística</b>	<b>583</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO**</b>	<b>-6.247</b>	<b>-12.191</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,6</b>

\*Cifras proyectadas.

\*\* El cálculo del balance del SPC incluye el CRF, En 2013 fue de \$57 mm y 2014 de \$42 mm.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 1.7: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

SECTORES	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>Seguridad Social</b>	<b>1.925</b>	<b>3.944</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
<b>Empresas del Nivel Nacional</b>	<b>-741</b>	<b>-1.033</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
FAEP	-220	-369	0,0	0,0
Eléctrico	-493	-155	-0,1	0,0
Resto Nacional	-28	-509	0,0	-0,1
<b>Empresas del Nivel Local</b>	<b>334</b>	<b>229</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
EPM	-435	-551	-0,1	-0,1
EMCALI	-78	-48	0,0	0,0
Resto Local	847	829	0,1	0,1
<b>Regionales y Locales</b>	<b>8.454</b>	<b>3.511</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>
Del cual SGR	1.878	1.757	0,3	0,2
Del cual FAE	1.549	1.472	0,2	0,2
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>9.972</b>	<b>6.652</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-16.645</b>	<b>-18.462</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>-6.673</b>	<b>-11.810</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,5</b>

\* Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al interior del Gobierno Nacional Central, se espera que el déficit alcance 2,4% del PIB, de la misma forma como cerró el 2013. El déficit proyectado para el presente año representa un valor de \$18.462 mm, resultado de la diferencia entre ingresos por \$129.973 mm (17,0% del PIB) y gastos por \$148.435 mm (19,5% del PIB) (Cuadro 1.8). Estos resultados son consistentes con el cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, la cual estipula una meta de déficit estructural de 2,3% para el 2014.

**Cuadro 1.8: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central**

SECTORES	\$ mm		% PIB		Crec (%)
	2013	2014	2013	2014	2014/2013
<b>Ingresos Totales</b>	<b>119.744</b>	<b>129.973</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>8,5</b>
Tributarios	100.780	112.923	14,3	14,8	12,0
No Tributarios	983	852	0,1	0,1	-13,3
Fondos Especiales	1.268	1.709	0,2	0,2	34,7
Recursos de Capital	16.713	14.489	2,4	1,9	-13,3
<b>Gastos Totales</b>	<b>136.390</b>	<b>148.435</b>	<b>19,3</b>	<b>19,5</b>	<b>8,8</b>
Intereses	16.363	17.535	2,3	2,3	7,2
Funcionamiento**	96.603	108.749	13,7	14,3	12,6
Inversión**	23.425	22.136	3,3	2,9	-5,5
Préstamo neto	-2	15	0,0	0,0	-
<b>Balance Total</b>	<b>-16.645</b>	<b>-18.462</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-</b>
<b>Balance Cíclico</b>	<b>-277</b>	<b>-817</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,11</b>	<b>-</b>
<b>Balance Estructural</b>	<b>-16.368</b>	<b>-17.645</b>	<b>-2,32</b>	<b>-2,31</b>	<b>-</b>

\* Cifras proyectadas. \*\* Incluye pagos y deuda flotante.  
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, al tener en cuenta las obligaciones asociadas con el costo de la reestructuración del sistema financiero (\$41 mm), el déficit total a financiar del GNC asciende \$18.503 mm (2,4% del PIB). Esta meta de déficit es consistente con una deuda neta de activos financieros de 35,7% del PIB.

El comportamiento del resultado fiscal del GNC proyectado para 2014 responde a variaciones marginales de los niveles de ingresos y gastos. En el caso de los ingresos, se incrementan en 0,1 puntos del PIB. Esto se debe esencialmente a la interacción de varios efectos. Por un lado, un incremento en los recursos derivados del recaudo tributario y en especial del CREE. Por el otro lado, una reducción de los ingresos por recursos de capital. Dicha disminución es resultado de dos factores: el primero, es el menor pago de dividendos por parte de Ecopetrol para el año 2014; el segundo, es el ingreso, por

una sola vez en 2013, de recursos por concepto de la transferencia de márgenes de comercialización por parte de la ANH.

Por su parte, los gastos presentan un aumento en su participación como porcentaje del PIB al pasar de 19,3% en 2013 a 19,5% en 2014. Este comportamiento está asociado a un aumento de los gastos en funcionamiento de 0,6 puntos del PIB, efecto que se contrarresta parcialmente con una reducción de las partidas de inversión en 0,4 puntos del PIB.

Estas cifras muestran que los principales cambios en el balance fiscal del GNC están asociados a la implementación del CREE, impuesto creado en la Reforma Tributaria de 2012, y por el cual se espera obtener recursos en 2014 por \$12.108 mm (1,6% del PIB). Dichos recursos están comprometidos para financiar gastos asociados al SENA, ICBF, y los sectores Salud, Educación y Agricultura por \$9.842 mm (1,3% del PIB).

### 1.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

El desafío para la política económica es mantener la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. En este sentido, es importante fortalecer los cuatro pilares de dicha sostenibilidad. En primer lugar, el contexto externo de 2014 genera importantes desafíos para el crecimiento económico colombiano. Los sólidos fundamentales macroeconómicos le permitirán al país estar en el grupo de países emergentes con buenas perspectivas de crecimiento. Las obras de infraestructura de cuarta generación (4G) son un importante activo para fortalecer el crecimiento potencial de nuestra economía y reducir la brecha en términos de competitividad.

En segundo lugar, mantener la inflación en los niveles actuales, evitando volatilidades fuertes en las variaciones de precios es un desafío importante, para poder mantener el nivel adquisitivo de los colombianos, un trabajo que debe continuar con la buena coordinación con el Banco de la República. En tercer lugar, preservar la sostenibilidad fiscal del país, a través de mantener la dinámica del recaudo tributario que genere los recursos necesarios para seguir con la inversión en educación, salud, infraestructura, respetando el macro fiscal institucional y el cumplimiento de la regla fiscal.

Para 2014 se espera un crecimiento de la economía colombiana cercano al 4,7%, liderado por la dinámica del gasto interno con un crecimiento de la demanda interna del 5,2%. Aunque los precios de las materias primas han presentado una moderación, el crecimiento esperado de nuestros socios comerciales será mejor que el de los años anteriores, permitiendo que la demanda externa contribuya al crecimiento económico, aunque en menor medida que la demanda interna. Con esto, se calcula que el déficit en cuenta corriente se ubicará alrededor de 3,6% del PIB, superior al 3,4% del PIB observado en 2013, el cual continuará siendo financiado con capitales de largo plazo, en especial inversión extranjera directa.

En el mediano plazo, se espera que a partir de 2015 se registre un incremento de la demanda interna en línea con el crecimiento del PIB, liderado por el consumo privado. La mejora en los indicadores sociales, como la reducción en la tasa de desempleo y la tasa de pobreza, tendrá efectos positivos sobre el ingreso disponible de los hogares y por tanto en el consumo, lo que ayudará al crecimiento de la demanda interna, sustentando el crecimiento del PIB.

En este sentido, el desafío se encuentra en mantener los buenos indicadores macroeconómicos y fiscales, lo que implica que la economía colombiana aumentará su inversión y ahorro en el mediano plazo. De esta forma, la tasa de inversión proyectada para 2014 y 2015 se ubicará en niveles cercanos al 28% del PIB para aumentar gradualmente a 30% del PIB en el mediano plazo. La confianza en la estabilidad macroeconómica del país, la inversión del sector público (Gobierno Central y regional) y la dinámica económica sustentarán este crecimiento. De otra parte, la tasa de ahorro proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 25% del PIB para aumentar a 28% del PIB en el mediano plazo. El mayor ahorro de la economía colombiana le permitirá al país generar un crecimiento económico sostenible y con mayor desarrollo social para todos los colombianos.

## 2. DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL

### 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 posibles, así como del manejo eficiente de los recursos disponibles a través del Tesoro Nacional.

Luego de haber alcanzado las metas de mejoras en las calificaciones de deuda de este cuatrienio (alcanzar el grado de inversión y subir un escalafón adicional en esta categoría), Colombia debe seguir en esta senda ascendente con el fin de reducir su costo de financiamiento. Este proceso, requerirá la continuidad del manejo prudente de la estrategia de endeudamiento y gestión de pasivos. La Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP) será el pilar de ese manejo, pues traza objetivos claros y transparentes en términos de gestión de pasivos en el mediano plazo.

De igual manera, la Dirección será clave en el proceso de gestión de las participaciones accionarias que la Nación posee en varias empresas. Tanto la administración estratégica del portafolio como la implementación de las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de Gobierno Corporativo, permitirán maximizar el valor económico y social de estos activos, garantizando su buen gobierno corporativo.

Finalmente, la Dirección seguirá cumpliendo un rol primordial en el esquema institucional de revisión de las condiciones financieras y de riesgos de los proyectos de inversión a través de Asociaciones Público Privadas. Su objetivo es apoyar las obras de infraestructura que tanto necesita el país para 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

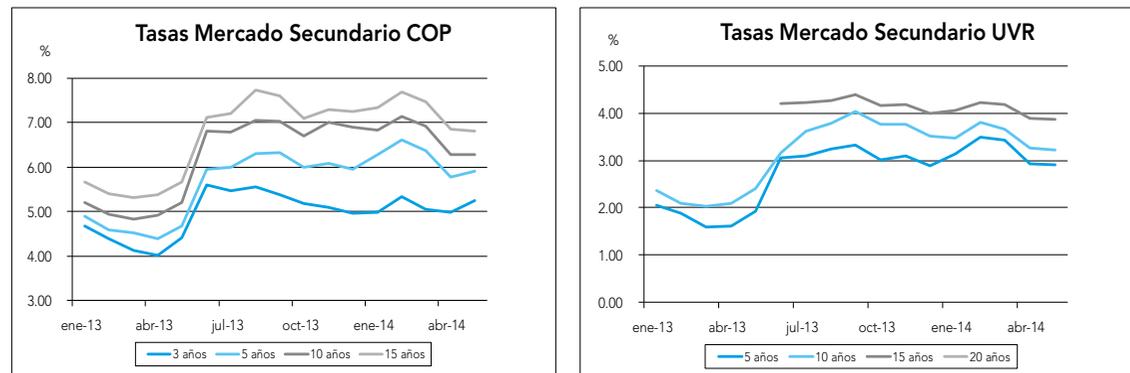
### 2.2.1 Financiamiento Interno

#### Ejecución Estrategia de Financiamiento

- **TES de Largo Plazo**

La confianza de los inversionistas en la economía colombiana se ha mantenido pese a la volatilidad internacional observada en el segundo trimestre de 2013, cuando la Reserva Federal anunció la reducción de su plan de estímulo monetario (Quantitative Easing) y las tasas de interés experimentaron una corrección generalizada a nivel mundial.

**Gráfico 2.1: Tasa de Negociación TES Pesos**    **Gráfico 2.2: Tasas de Negociación TES UVR**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPNT.

En ese contexto y en el marco del programa de financiamiento para la vigencia 2013, la Nación realizó colocaciones de TES por un monto de \$30,6 billones, alcanzado el financiamiento de la totalidad de las apropiaciones presupuestales para dicha vigencia. De este total, \$19,9 billones se ejecutaron a través del mecanismo de subastas correspondientes al 65% de las colocaciones, en tanto que, \$9,8 billones equivalentes a 35%, se obtuvieron por concepto de excedentes de entidades públicas a través de operaciones convenidas y forzosas.

Con corte al 11 de junio de 2014, se ha alcanzado el 78% de las necesidades de financiamiento en la vigencia en el mercado local, que corresponde a colocaciones de TES por \$23,6 billones. De este monto, \$12,9 billones (55%) se han obtenido a través de subastas y \$6,3 billones (27%) se han colocado a través de entidades públicas.

**Cuadro 2.1: Colocaciones de TES 2013**

OPERACIÓN	2013		
	COLOCADO	META	EJECUTADO %
Subastas	19.997	20.000	100%
Entidades Publicas	10.619	9.800	108%
Otros	-	-	0%
<b>TOTAL</b>	<b>30.617</b>	<b>29.800</b>	<b>103%</b>

**Cuadro 2.2: Colocaciones de TES 2014**

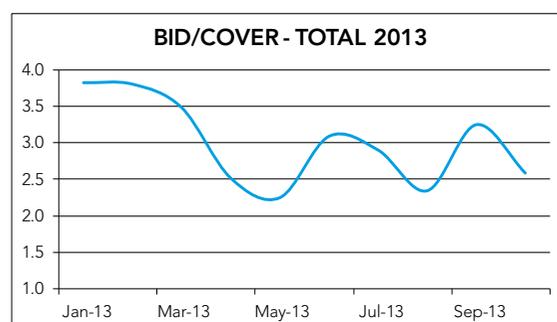
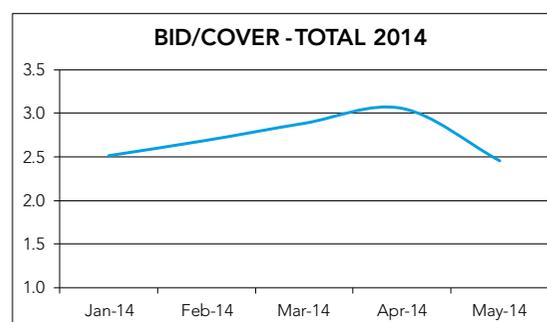
OPERACIÓN	2014		
	COLOCADO	META	EJECUTADO %
Subastas	12.903	18.300	71%
Entidades Publicas	6.275	7.256	86%
Otros	4.393	4.693	94%
<b>TOTAL</b>	<b>23.571</b>	<b>30.249</b>	<b>78%</b>

Cifras en \$ Miles de Millones.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

Es importante mencionar que para 2014 el Plan Financiero contempla colocaciones de Títulos de Tesorería TES Clase B sin situación de fondos por un total de \$4,7 billones para atender sentencias y conciliaciones judiciales, así como los pagos correspondientes a las pérdidas del Banco de la República y al Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC).

Durante el 2013, las demandas obtenidas de los títulos colocados a través de la modalidad de subasta fueron en promedio 3 veces los montos ofrecidos al mercado, en tanto que para el 2014, este indicador conocido como *Bid to Cover* alcanza las 2,7 veces.

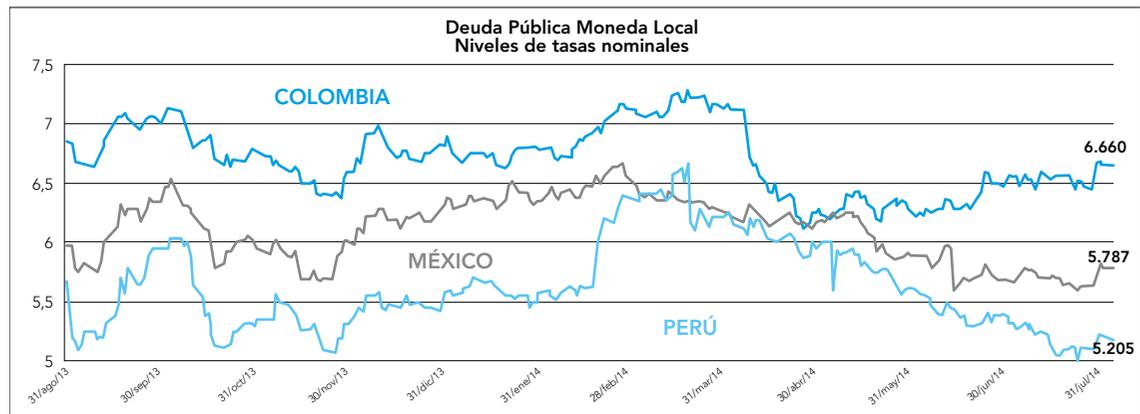
**Gráfico 2.3: Demanda por Subastas de TES 2013****Gráfico 2.4: Demanda por Subastas de TES 2014**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

Durante el 2014, el apetito por parte de los inversionistas se ha incrementado ostensiblemente, en particular desde el mes de marzo, cuando JP Morgan anunció el incremento en el peso de los Títulos de Tesorería TES Clase B en los índices *GBI-EM Global* y *GBI-EM Global Diversified* incluyendo 5 nuevas emisiones de bonos en este último y cuando en mayo incluyera una referencia más.

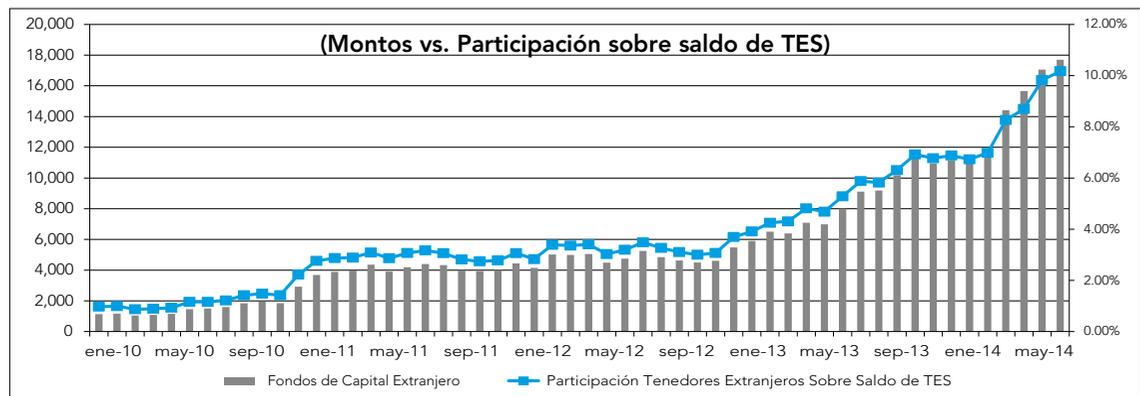
En efecto, tras el anuncio realizado y la comparación de las tasas de Colombia frente a Perú y México (Gráfico 2.5), la incursión de inversionistas internacionales en el mercado local a través de Fondos de Inversión Extranjera, alcanzó en un lapso de 3 meses un incremento en su participación como tenedores, de alrededor de \$4 billones.

**Gráfico 2.5: Deuda Pública Moneda Local**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN.

**Gráfico 2.6: Fondos de Inversión Extranjera**



Cifras en \$Miles de Millones.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN.

- **Otros Bonos**

- i. *Expedición de Deuda Pública - Bonos de Valor Constante*

Fueron creados mediante el artículo 131 de la ley 100 de 1993 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 2013 se expidieron 11 bonos por un valor total de \$ 193.823.421.404.

**Cuadro 2.3: Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2013**

BONOS EMITIDOS 2013 SERIE A				
UNIVERSIDAD	ACTA DE EMISION	VR. NOMINAL	PERIODO DE:	A:
DE NARIÑO	2013-02 / ENE 16-13	4.304.685.134	1-Jan-12	30-Apr-12
DE NARIÑO	2013-03 / ENE 16-13	8.849.394.457	1-May-12	31-Aug-12
DEL MAGDALENA	2013-05 / MAR 07-13	1.076.063.828	1-Sep-12	31-Dec-12
DE CARTAGENA	2013-06 / MAR 19-13	6.840.471.725	1-Sep-12	31-Dec-12
DEL MAGDALENA	2013-08 / JUN 18-13	1.478.506.089	1-Jan-13	30-Apr-13
DE NARIÑO	2013-09 / JUN 18-13	5.160.162.506	1-Sep-12	31-Dec-12
DE CARTAGENA	2013-10 / JUN 20-13	5.665.388.677	1-Jan-13	30-Apr-13
GOB DEL TOLIMA	2013-12 / OCT 7-13	147.701.788.356	1-Jul-94	31-Dec-12
DEL MAGDALENA	2013-13 / OCT 17-13	1.478.506.089	1-May-13	30-Aug-13
DE NARIÑO	2013-14 / OCT 17-13	4.335.232.103	1-Jan-13	30-Apr-13
DE CARTAGENA	2013-15 / OCT 24-13	6.933.222.440	1-May-13	31-Aug-13
<b>TOTAL</b>		<b>193.823.421.404</b>		

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

En lo corrido del primer semestre de 2014 se han expedido este tipo de bonos por valor de \$23.099.611.519, así:

**Cuadro 2.4: Emisión Bonos Valor Constante Serie A 2014**

BONOS EMITIDOS 2014 SERIE A				
UNIVERSIDAD	ACTA DE EMISION	VR. NOMINAL	PERIODO DE:	A:
DE NARIÑO	2014-01 / ENE -20	5.342.509.333	01-may-13	31-ago-13
DE CARTAGENA	2014-03 / FEB-26	6.887.423.569	01-sep-13	31-dic-13
DE MAGDALENA	2014-04 / FEB-26	1.478.506.089	01-sep-13	31-dic-13
GOB DEL TOLIMA	2014-05 / ABR-29	2.616.587.863	01-ene-13	30-abr-13
GOB DEL TOLIMA	2014-06 / ABR-29	3.306.560.679	01-may-13	31-ago-13
GOB DEL TOLIMA	2014-07 / ABR-29	3.468.023.986	01-sep-13	31-dic-13
DE CARTAGENA	2014-09 / JUL 17	5.647.683.349	01-ene-14	30-abr-14
<b>TOTAL</b>		<b>28.747.294.868</b>		

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN.

#### ii. 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, son libremente negociables, emitidos por resoluciones proferidas por la 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 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN para contratar la administración de los títulos y proyectar el Acta de Emisión con el fin de que sea firmada por el Director de Crédito Público y del Tesoro Nacional con los montos aprobados.

Para la vigencia 2013, se emitieron TIDIS por un valor de \$4.7 billones, en tanto que para el primer semestre de 2014, se han emitido TIDIS por un valor de \$1.3 billones.

#### iii. 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 cuyos titulares las hayan mantenido 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 o préstamo, a la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público para desarrollar el objeto del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas

en Liquidación, del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, el seguro de desempleo y el servicio de estos recursos en los términos y condiciones que determine el reglamento.

#### **Cuadro 2.5: Operaciones Cuentas Inactivas 2013-2014**

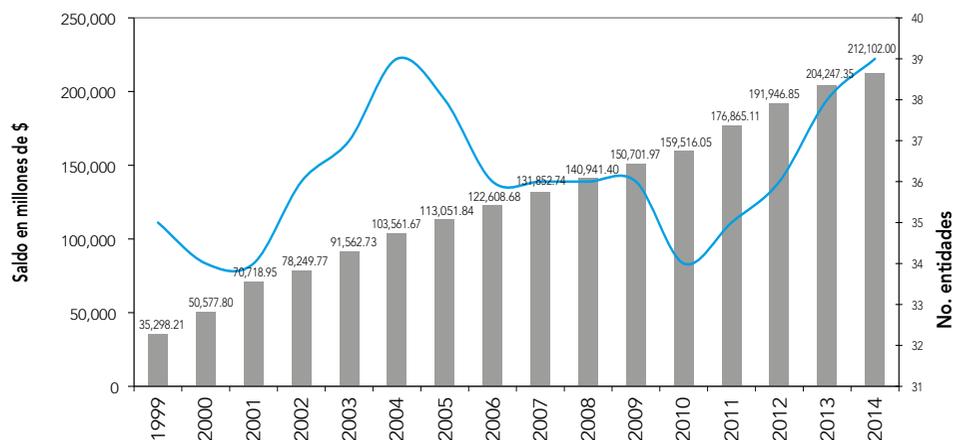
CUENTAS INACTIVAS 2013			CUENTAS INACTIVAS 2014		
TRIMESTRE	TRASLADOS	REINTEGROS	TRIMESTRE	TRASLADOS	REINTEGROS
I	5.120.880.041,98	1.869.257.906,09	I	5.708.785.890,84	2.271.161.382,44
II	5.332.871.023,34	2.066.916.794,25	Total	5.708.785.890,84	2.271.161.382,44
III	5.299.273.321,45	1.964.637.356,60			
IV	7.887.144.964,43	3.470.115.560,33			
<b>Total</b>	<b>23.640.169.351,20</b>	<b>9.370.927.617,27</b>			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

Una vez las cuentas son activadas por los cuentahabientes, los dineros son reintegrados por la Nación a las entidades financieras respectivas.

En la vigencia 2013 las entidades obligadas trasladaron a la Nación a título de mutuo un total de \$23.640 millones y solicitaron el reintegro o devolución de cuentas inactivas por un total de \$9.371 millones. En el neto, el saldo de cuentas inactivas se incrementó en \$14.269 millones. La Nación invierte estos recursos a través de la Tesorería General y de sus rendimientos se pagan los intereses reconocidos a las entidades financieras en los contratos de mutuo.

En el primer trimestre de 2014, la entidades financieras han trasladado a la Nación a título de mutuo un monto de \$5.709 millones y han solicitado el reintegro de recursos por un total de \$2.271 millones.

**Gráfico 2.7: Evolución Saldos Cuentas Inactivas**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPTN.

#### iv. TES para Regular la Liquidez de la Economía

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, la Nación profirió el Decreto No. 004 de 2013 por el cual ordenó la emisión, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de “Títulos de Tesorería TES - Clase B” para regular la liquidez de la economía para la vigencia 2013.

Lo anterior con el fin de coordinar actuaciones entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República y optimizar la utilización de los Títulos de Tesorería TES - Clase B velando por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

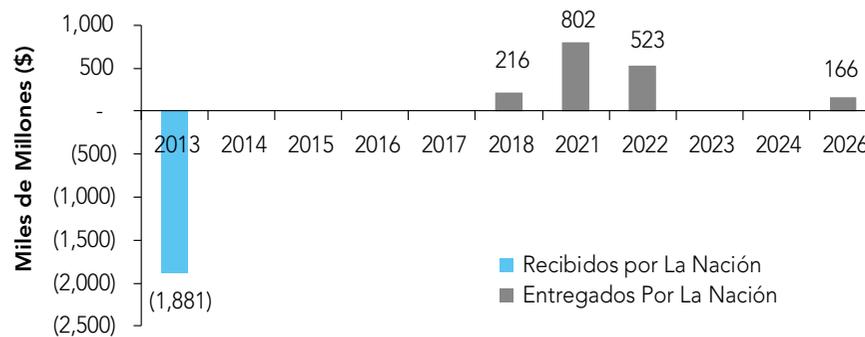
El monto total de la emisión proyectada se fijó hasta por \$14 billones para la vigencia 2013, el cual se utilizó por el Ministerio de Hacienda según las necesidades manifestadas por el Banco de la República con el fin de controlar de la liquidez de la economía.

Para la vigencia 2014, la Junta Directiva del Banco de la República, mediante Resolución Externa No. 3 de 2014 del 30 de mayo de 2014, fijó las condiciones financieras a las cuales debe sujetarse la Nación para colocar títulos en moneda legal para regular la liquidez de la economía y fijó un monto de emisión para la mencionada vigencia de hasta \$6 billones.

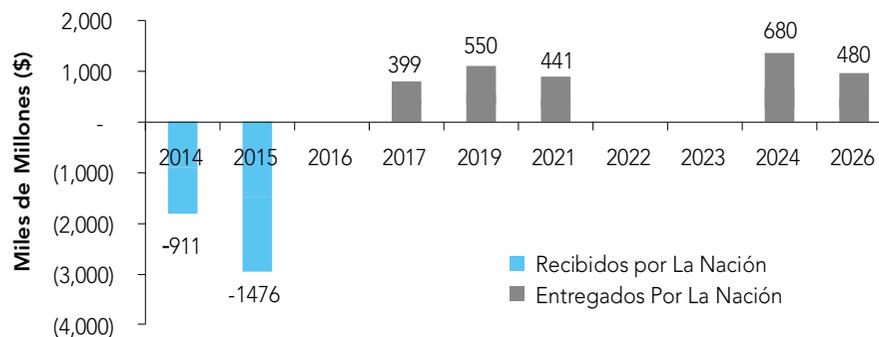
- **Operaciones de Manejo de Deuda Interna**

Con el propósito de mejorar los indicadores de su portafolio de deuda interna y de reducir la presión sobre el flujo de caja de las vigencias 2013, 2014 y 2015, la Nación realizó en 2013 y en lo corrido de 2014 operaciones de manejo de deuda interna con entidades públicas que ascendieron a \$4,3 billones, intercambiando Títulos de Tesorería TES Clase B con vencimiento en 2013, 2014 y 2015 por Títulos con vencimiento en 2017, 2018, 2019, 2021, 2022, 2024 y 2026.

**Gráfico 2.8: Operaciones de Manejo 2013**



**Gráfico 2.9: Operaciones de Manejo 2014**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

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

**Cuadro 2.6: Indicadores Perfil TES Dic 2013**

Condiciones Financieras Portafolio de TES B (Millones de Pesos)	
Concepto	TOTAL
Valor Nominal	162,063,048
Cupón Promedio	8,199
Vida Media	5,840
Duración	4,469

**Cuadro 2.7: Indicadores de Perfil TES May 2014**

Condiciones Financieras del Portafolio de TES B (Millones de Pesos)	
Concepto	TOTAL
Valor Nominal	173,606,238
Cupón Promedio	8,199
Vida Media	6,232
Duración	4,793

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

- **Creadores de Mercado**

El Programa de Creadores de Mercado para Títulos de Deuda Pública está conformado por la agrupación de Creadores de Mercado y Aspirantes a Creadores de Mercado, encargados de las labores de compra, comercialización y estudio de la deuda pública de la Nación y su objetivo es propender por unas adecuadas condiciones de financiación para la Nación en el mercado de capitales local por medio del desarrollo del mercado de títulos de deuda pública.

De acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 4537 de 2013 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades habilitados para participar en este Programa se circunscriben a los Establecimientos Bancarios, Corporaciones Financieras y Sociedades Comisionistas de Bolsa, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, los cuales son designados, mediante resolución, como participantes por el Ministerio de Hacienda y Crédito para cada vigencia.

En desarrollo de este Programa, en septiembre de 2013, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, comunicó al Banco Popular la terminación definitiva de su participación durante el Programa de Creadores de Mercado tomando en cuenta el incumplimiento observado en las obligaciones de cotización permanente, terminando dicha vigencia con 13 participantes.

En 2013, de acuerdo al Ranking Final del Programa, el Banco GNB Sudameris y el Banco Colpatría cambiaron su calidad, pasando de Creadores de Mercado a Aspirantes a Creadores de Mercado, en tanto, las firmas comisionistas BTG Pactual S.A. y Credicorp Capital Colombia S.A. ascendieron a la categoría de Creadores de Mercado, para el año 2014.

Cuadro 2.8: Ranking Ene-Dic 2013

2013		
Posición	Entidad	Puntaje Total
1	BANCOLOMBIA S.A.	100,000
2	BANCO DAVIVIENDA SA - PP	74,699
3	CITIBANK	42,957
4	CORPORACION FINANCIERA COLOMBIANA S.A	37,749
5	BANCO DE BOGOTA	36,094
6	BBVA COLOMBIA	35,513
7	JPMORGAN CORPORACION FINANCIERA S.A.	32,105
8	CREDICORP CAPITAL COLOMBIA S.A.	31,906
9	BTG PACTUAL S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	31,674
10	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	30,448
11	BANCO GNB SUDAMERIS S.A.	30,424
12	BANCO COLPATRIA RED MULTIBANCA COLPATRIA S.A.	17,043
13	BANCO CORPBANCA COLOMBIA S.A	9,870

Cuadro 2.9: Ranking Ene – May 2014

2014		
Posición	Entidad	Puntaje Total
1	BANCOLOMBIA S.A.	100,000
2	BANCO DAVIVIENDA SA - PP	82,297
3	JPMORGAN CORPORACION FINANCIERA S.A.	72,125
4	BTG PACTUAL S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	68,140
5	CORPORACION FINANCIERA COLOMBIANA S.A.	67,172
6	BBVA COLOMBIA	63,024
7	BANCO COLPATRIA RED MULTIBANCA COLPATRIA S.A.	60,523
8	CITIBANK	57,379
9	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	55,729
10	CREDICORP CAPITAL COLOMBIA S.A.	55,617
11	BANCO DE BOGOTA	53,356
12	BANCO GNB SUDAMERIS S.A.	50,744
13	BANCO CORPBANCA COLOMBIA S.A	13,963
14	BANCO POPULAR	7,181

 Creadores  Aspirantes

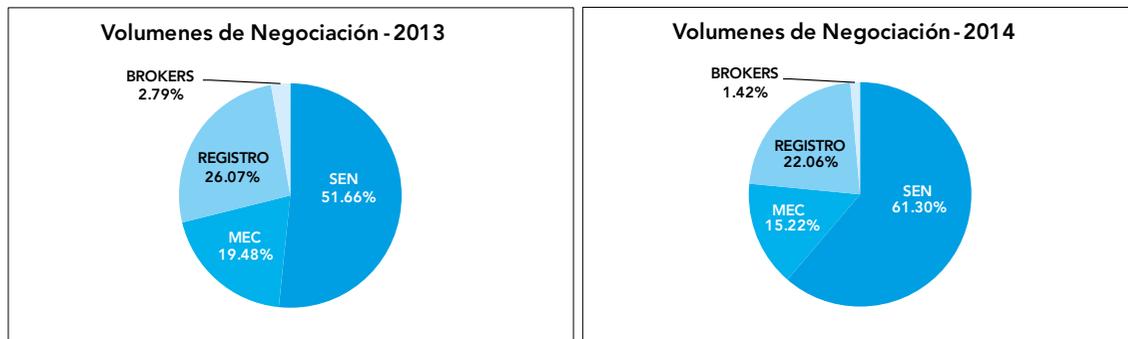
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGCPN.

- **Mercado Secundario**

El Mercado Secundario de Deuda Pública en Colombia tiene como principales ambientes de transacción al Sistema Electrónico de Negociación (SEN) y al Mercado Electrónico de Negociación (MEC) de la Bolsa de Valores de Colombia.

Para la vigencia 2013 y lo observado de 2014, el SEN administrado por el Banco de la República, es el de mayor uso dentro de las plataformas de transacción y registro, con montos que alcanzaron participaciones de 51,7% en 2013 y de 61,3% del total negociado en lo corrido de 2014, seguido por los Sistemas de Registro, el MEC, y los *Brokers*.

**Gráfico 2.10: Negociaciones de TES Mercado Secundario- Participación por Sistema**



Fuente: BVC- Banco de la República.

## 2.2.2 Financiamiento Externo

En el último año la Nación ejecutó dos operaciones de emisión en los mercados internacionales. Con estas transacciones, dio cumplimiento a la meta de financiamiento establecida en los Planes Financieros 2013 y 2014 y estableció nuevos puntos de referencia en el plazo de 10 y 30 años en la curva de bonos globales en dólares. A continuación se exponen las condiciones de mercado durante el último año y las transacciones realizadas en este período.

### Emisión Global USD 2024

Durante la segunda mitad de 2013, se empezó a registrar mejoría en los principales indicadores de desempleo en Estados Unidos, generando en consecuencia un

incremento en las expectativas de los inversionistas sobre un posible recorte del “Quantitative Easing” y creando una presión al alza sobre los pronósticos de tasa de los tesoros norteamericanos. Adicionalmente, el impulso de crecimiento en China y Brasil empezó a presentar desaceleración, situación que eventualmente motivaría un reajuste en las estimaciones de los precios de materias primas y afectaría las expectativas de desempeño de los mercados emergentes.

A pesar de este contexto de incertidumbre en relación con el incremento en las tasas de los tesoros norteamericanos y pesimismo en torno a las economías emergentes, la Nación pudo aprovechar la ventaja comparativa frente a otros emisores gracias al excelente reconocimiento de su base de inversionistas, y acceder al mercado en las mejores condiciones al anticipar que la Reserva Federal no comenzaría el desmonte del programa de compra de títulos en el mes de septiembre como lo esperaba buena parte del mercado.

En efecto, aunque el dato de desempleo había caído desde 10% en mayo de 2009 para ubicarse en 7,2% en septiembre de 2013 y las peticiones iniciales de desempleo se redujeron desde 670 mil en mayo de 2009 hasta 318 mil en septiembre de 2013, tanto el crecimiento como el dato de inflación en Estados Unidos se comportaban de manera mixta y mostraban una pérdida en el ritmo de recuperación. Por un lado, el crecimiento proyectado por el FMI para el 2013 en ese momento se ubicaba en 1,85%, por debajo del 2,2% observado en 2012. Por otro lado, la inflación durante 2013 continuaba siendo endémica, registrando un 1,18% a septiembre de 2013, frente al 1,74% observado al mismo mes de 2012.

Así, justo después de que la Reserva Federal anunciara el 18 de septiembre que no recortaría el programa de estímulo cuantitativo (QE), la Nación encontró una oportunidad ideal para completar el financiamiento de la vigencia 2013 y pre financiar las apropiaciones presupuestales de 2014. El Plan Financiero del año 2013 tenía establecido un objetivo de financiación en los mercados internacionales por un monto de USD 1.600 millones, de los cuales restaban USD 600 millones, mientras que el Plan Financiero de 2014 preveía necesidades por USD 3.000 millones. De esta manera, en línea con las condiciones de mercado y con los objetivos de suplir las necesidades de financiamiento de la Nación y renovar el punto de referencia a 10 años, la República de Colombia realizó en septiembre de 2013 una emisión a 10,4 años en los mercados internacionales.

La emisión se realizó el 19 de septiembre a una tasa de 4,168%, la segunda más baja de financiamiento en dólares en la historia de Colombia en los mercados de capitales

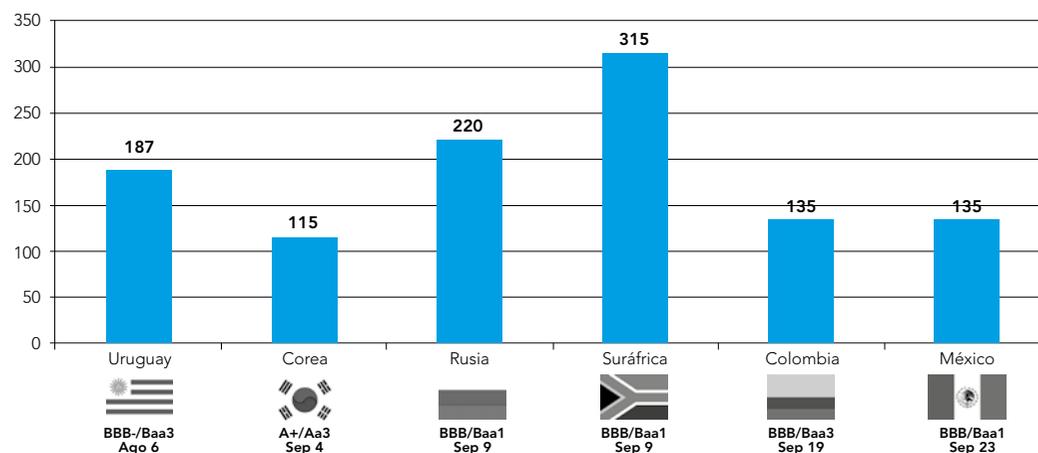
internacionales, con una demanda que en su pico alcanzó USD 6.300 millones, equivalente a casi cuatro veces el monto emitido.

De los USD1.600 millones obtenidos a través de esta operación USD 600 millones fueron destinados al financiamiento de la vigencia 2013 y USD 1.000 millones constituyeron pre-financiamiento de la vigencia 2014.

La oportunidad de la emisión realizada por la República de Colombia permitió que esta transacción fuese un éxito entre las realizadas por otros soberanos en los mercados de capitales internacionales, puesto que se aprovechó el *momentum* y la ventana generada luego de los anuncios de la FED sobre la continuación del programa de compra de tesoros.

Así, en comparación con otros soberanos mejor calificados que Colombia en ese momento, como México (Baa1/BBB/BBB+), Colombia (Baa3/BBB/BBB-) logró colocar USD1.600 millones a 10,4 años a un diferencial sobre el Tesoro de Estados Unidos de 142 puntos básicos (que incluyen aproximadamente 7 puntos básicos de extensión), el cual es equivalente a 135 pbs para una emisión pura de 10 años y que fue el nivel al que emitiría México apenas unos días después a ese plazo. De igual forma, la emisión se realizó a niveles mucho más atractivos que las de otros soberanos en el espectro de mercados emergentes durante los meses de agosto y septiembre.

**Gráfico 2.11: Spread sobre Tesoros en Emisiones Soberanas a 10 años (Ago-Sep 2013)**



Fuente: Bloomberg – Subdirección de Financiamiento Externo (MHCP).

\* Aunque el spread de la emisión de Colombia fue 142 pbs, debe tenerse en cuenta que es un bono de 10.4 años, por lo cual debe deducirse el costo de extensión, el cual fue de aproximadamente 7 pbs.

## Emisión Global USD 2044

Tras varios años de estímulo monetario por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos mediante su programa de compras conocido como “Quantitative Easing”, los datos económicos como la tasa de desempleo y el crecimiento económico empezaron a mostrar una afirmación en la tendencia de recuperación en el tercer y cuarto trimestre de 2013, con lo cual el consenso de mercado sobre el retiro del programa de compras volvió a fortalecerse, generando incrementos en las tasas de los tesoros de Estados Unidos.

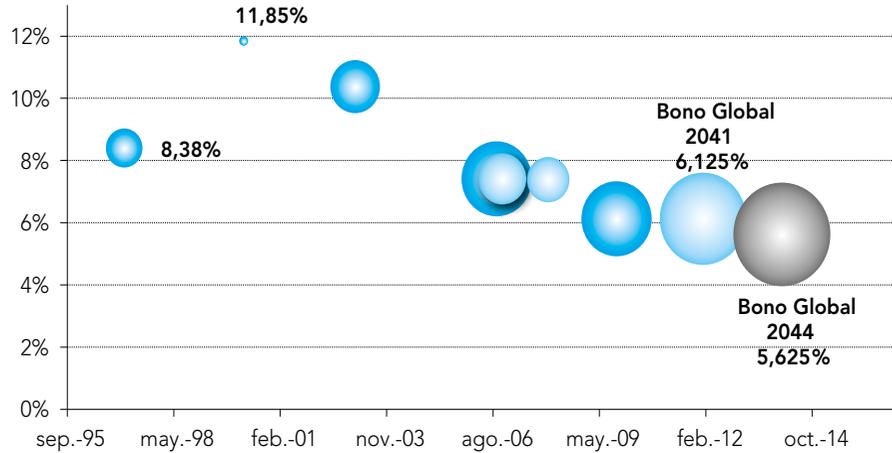
Es así como el 18 de diciembre de 2013, la Reserva Federal anunció por primera vez un recorte de USD 10.000 millones en su programa de compras, (“tapering”), anunciando que éste se daría de forma paulatina. Como se mencionó, entre octubre y diciembre el mercado ya había incorporado esta decisión en los niveles de tasas de interés y los tesoros a 10 años, por ejemplo, presentaron una ampliación de 50 puntos básicos en ese período para cerrar el año en niveles cercanos al 3%.

Sin embargo, a comienzos de enero varios factores generaron presión a la baja en las tasas y un ambiente propicio para operaciones en los mercados internacionales. Por una parte, los anuncios de una política monetaria flexible por parte de Janet Yellen como nueva presidenta de la Reserva Federal desde el 6 de enero de 2014, propiciaron caídas en los tesoros de 15 puntos básicos entre el 6 y 21 de enero de 2014. Por otra parte, los flujos de fondos de renta fija dedicados a mercados emergentes, que habían registrado retiros importantes por el aumento de las tasas durante el 2013, comenzaron a mostrar flujos positivos en enero de 2014, indicando que el interés de los inversionistas por títulos de mercados emergentes estaba reactivándose, especialmente para títulos de alta liquidez y alta calidad de largo plazo.

En este contexto de caída en los rendimientos de los tesoros y apetito de mercado, la Nación encontró una ventana ideal para realizar el financiamiento de la vigencia 2014. El plan financiero del año 2014, estableció un objetivo de financiación a través de la emisión de bonos en el mercado internacional de capitales por USD 3.000 millones, de los cuales USD 1.000 ya habían sido pre financiados. De esta forma, en línea con las condiciones de mercado, la estrategia de financiamiento externo y las necesidades de financiamiento de la Nación, el 21 de enero de 2014, la Nación emitió el nuevo Bono Global 2044 por USD 2.000 millones y completó el financiamiento de la vigencia.

El Bono Global 2044 fue emitido a una tasa de 5,647% y cupón de 5,625%, el más bajo alcanzado por la Nación en su historia de emisiones a largo plazo, lo cual muestra la percepción favorable de los inversionistas hacia el país.

**Gráfico 2.12: Cupones Bonos Globales a 30 años**



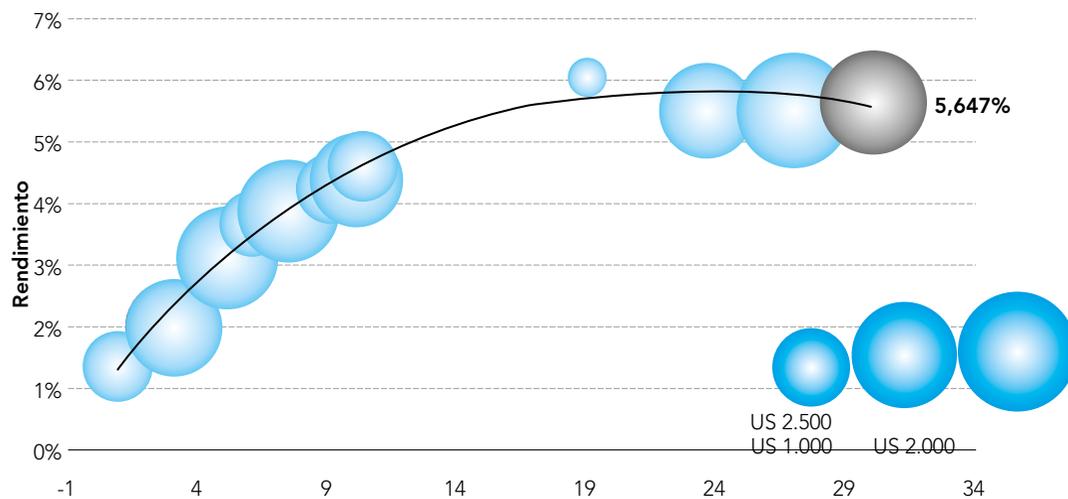
El nuevo título de referencia a 30 años tuvo una demanda de USD 4.200 millones, y contó con la participación de 229 inversionistas institucionales. La demanda fue la más alta jamás alcanzada en la parte larga de la curva y la operación contó con la más alta participación de inversionistas institucionales en una transacción de largo plazo.

**Gráfico 2.13: Demanda y Número de Cuentas Participantes en Bono Global 2044**



Ésta transacción constituye la emisión de mayor tamaño realizada por la República en un solo título de referencia de 30 años (USD 2.000 millones), con lo cual la Nación continúa cumpliendo su objetivo estratégico de construcción de curvas de rendimiento líquidas y eficientes.

**Gráfico 2.14: Curva Bonos Globales**



### Calificación de riesgo de Colombia

Durante el último año, el avance que ha tenido la Nación en relación con la calificación crediticia ha sido de gran importancia y representa para el país un reconocimiento a la política macroeconómica que esta administración ha implementado y se traduce en mayor confianza por parte de los inversionistas, menores costos de deuda y mayor inversión.

El 28 de Julio de 2014, la agencia calificadora Moody's elevó la calificación de largo Plazo en moneda extranjera de Colombia desde Baa3 hasta Baa2 y la de corto plazo de niveles P-3 hasta P-2. De igual forma elevó la calificación de largo plazo en moneda local de Baa3 a Baa2, resaltando el cumplimiento de las metas fiscales desde 2011 a partir de la introducción de la regla fiscal.

De igual manera, destacó la confianza en el país y señaló que el fuerte crecimiento de la economía colombiana es uno de los factores fundamentales para el aumento de la calificación. También señaló que hacia futuro confía en que la economía continúe mostrando un crecimiento fuerte y sostenido apoyado en el programa de concesiones de cuarta generación (4G).

La agencia Fitch Ratings, por su parte, elevó el 10 de diciembre de 2013 la calificación de largo plazo en moneda extranjera de la Nación de BBB- a BBB y la de corto plazo de F3 a F2, con una perspectiva estable. La agencia resaltó la capacidad de la Nación para soportar choques externos, gracias a la credibilidad y consistencia de sus políticas, así como una perspectiva de crecimiento favorable a mediano plazo.

En 2014, los días 29 y 30 de abril, las agencias calificadoras de riesgo Standard and Poor's y Dominion Bond Rating Service, respectivamente, mantuvieron en BBB con perspectiva estable la calificación de la deuda en moneda extranjera de largo plazo, resaltando la solidez del balance externo del país, la eficiente aplicación de políticas monetarias proactivas que sustenta la baja inflación del país y el bajo perfil de deuda. Las agencias destacaron también la importancia que debe tener la inversión en infraestructura para el gobierno y animaron a sus dirigentes a continuar con el proceso de paz que se adelanta con las FARC.

Actualmente la relación de la calificación que le da cada una de las agencias calificadoras a la deuda emitida por la República de Colombia es la siguiente:

**Cuadro 2.10: Calificación Agencias Calificadoras**

Compañía	Moneda Extranjera		Moneda Local		Perspectiva	Fecha de última revisión
	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo		
S & P	BBB	A-2	BBB+	A-2	Estable	30-abr-14
Fitch Ratings	BBB	F2	BBB+	N/A	Estable	10-dic-13
Moody's	Baa2	P-2	Baa2	P-2	Estable	28-jul-14
DBRS	BBB	R-2 H	BBBH	R-1 L	Estable	30-abr-14

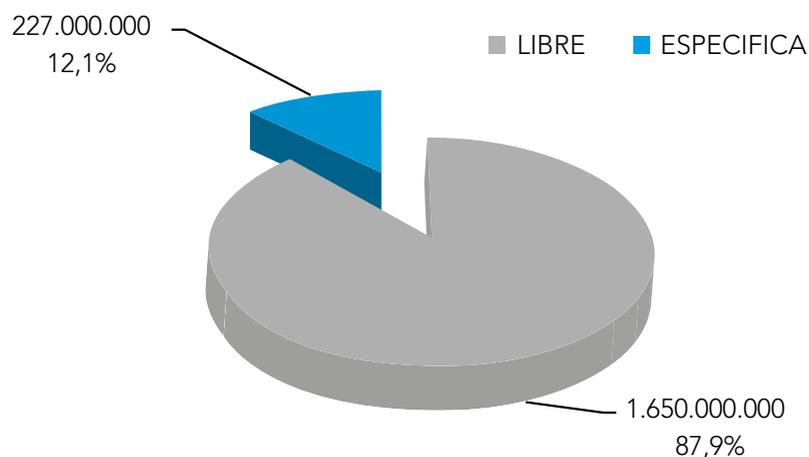
### 2.2.3 Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos

Durante el período comprendido entre el 1° de julio de 2013 y el 30 de junio de 2014, se suscribieron once (11) contratos de empréstito externo con la banca multilateral y bilateral, cuyo monto total ascendió a USD 1.877 millones.

Los contratos de empréstito del Gobierno Nacional comprendieron la totalidad de las operaciones programadas, poniendo en evidencia la política del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de priorizar préstamos sin garantía de la Nación. Sin embargo, dadas las condiciones geopolíticas del Archipiélago de San Andrés y Providencia, el Gobierno Nacional dio prioridad a una operación para apoyar el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura del territorio llamada "Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" por un valor de USD 70 millones.

Del total de créditos contratados, el 87,9% equivalente a USD 1.650 millones financiaron préstamos programáticos o de libre inversión para el fondeo de apropiaciones presupuestales prioritarias de la Nación. La diferencia correspondiente a USD 227 millones, equivalente al 12,1% del monto contratado durante el período referenciado, fueron préstamos de destinación específica para financiar operaciones exclusivas de proyectos de inversión.

**Gráfico 2.15: Montos contratados por destinación (USD)**



Fuente: DGCPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La discriminación de los empréstitos externos contratados es la siguiente:

Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un total de USD 785 millones cuyas operaciones se relacionan a continuación:

- Préstamo BID 2977/OC-CO denominado "Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública" por un monto de USD 8 millones.
- Préstamo BID 2952/OC-CO denominado "Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud por un monto de USD 250 millones.
- Préstamo BID 3155/OC-CO denominado "Programa Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia" por un monto de USD 12 millones.
- Préstamo BID 3154/OC-CO denominado "Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano" por un monto de USD 20 millones.
- Préstamo BID 3130/OC-CO denominado "Programa de Logística y Facilitación del Comercio" por un monto de USD 15 millones
- Préstamo BID 3078/OC-CO denominado "Apoyo a la Implementación Política Nacional de Seguridad Vial por USD 10 millones.
- Préstamo BID 3104/OC-CO denominado "Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" por un monto de USD 70 millones.
- Préstamo BID 3029/OC-CO denominado "Segundo Préstamo del Programa de Apoyo al Desarrollo del Sistema Nacional de Formación del Capital Humano" por un monto de USD 400 millones.

Con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF un total de USD 692 millones:

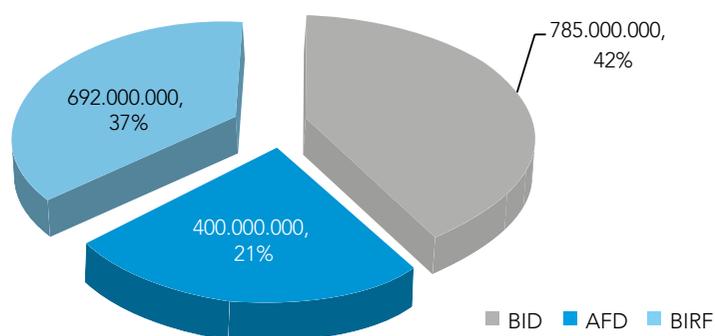
- Préstamo BIRF 8287-CO denominado "Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Fiscal para la Promoción de la Prosperidad Compartida" por un monto de USD 600 millones

- Préstamo BIRF 8320-CO denominado "Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de las Entidades Territoriales" por un monto de USD 92 millones.

Con la Agencia Francesa de Desarrollo – AFD un valor de USD 400 millones:

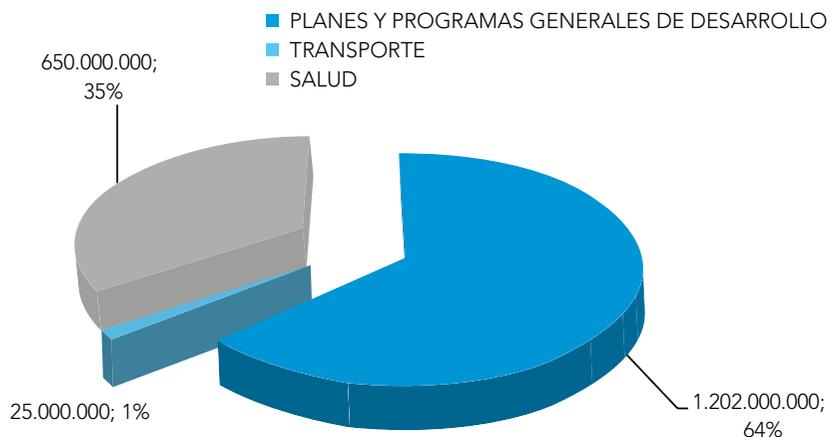
- Préstamo AFD No. CCO 1027 01K denominado "Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema General de Seguridad Social" en Salud por un monto de USD 400 millones.

**Gráfico 2.16: Montos contratados por fuente (USD)**



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfico 2.17: Montos contratados por sector (USD)**



Fuente: DGCPTN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comparando con el periodo anterior (2012-2013) se presentó una disminución del 19,1% en cuanto al monto total contratado, debido principalmente a un menor requerimiento de recursos tanto de libre destinación como de inversión específica. Evidentemente el menor volumen de préstamos suscritos fue consistente con dicha necesidad (reducción de 19 empréstitos a 11 en el periodo). Sin embargo, y de acuerdo con el Plan Financiero del 2014, las necesidades de recursos asignadas para la contratación de fuentes multilaterales y bilaterales tendrán una expansión importante.

### Participación de Colombia en Organismos Multilaterales y otras estrategias

- **Fondo de Organismos Internacionales (FOFI)**

Para la vigencia del año 2014 se apropiaron recursos por \$236.828.000.000 para atender los compromisos de pago a los Organismos Financieros Internacionales. Se vienen ejecutando normalmente los pagos de las cuotas correspondientes al año 2014, por concepto de capitalización de los siguientes organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF, Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) (pago contribución), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y Corporación Andina de Fomento (CAF).

**Cuadro 2.11: Compromisos Organismos Multilaterales Año 2014 (Millones US\$)**

Organismo	2014
CAF Capitalización	50,0
CAF Capitalización Extraordinaria	57,2
BID Capitalización	10,1*
BIRF Capitalización General	3,0**
IFC Capitalización	1,1/*
BDC (SDFVII) Contribución	0,9/**
BCIE Capitalización	2,6
<b>Total</b>	<b>124,9</b>

\*Aporte pagado en el mes de febrero al BID.

\*\*Aporte pagado en el mes de abril al BIRF.

/\*\* Aporte programado para el mes de junio.

/\* Aporte sujeto a aprobación del Congreso Modificación Convenio.

Se han gestionado de manera particular ajustes a los convenios constitutivos que ha suscrito la República de Colombia con la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

- **Diversificación de fuentes con gobiernos Participación de Colombia en Organismos Multilaterales**

- **Negociaciones de Acuerdos Marco:** Ha sido convertido en ley de la República el Acuerdo Marco de Cooperación Financiera con la República Federal de Alemania (Ley 1691 de 2013), encontrándose en proceso de ratificación por parte de la honorable Corte Constitucional. Así mismo ha entrado en trámite legislativo el acuerdo Sede de la Agencia Francesa de Desarrollo.
- **Búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento:** Con el fin de afianzar la política de diversificación de fuentes de financiamiento actuales, se continúan desarrollando gestiones principalmente con gobiernos y organismos de cooperación técnica, dentro de las cuales se destaca el acercamiento con los gobiernos de Israel, Italia, España, con la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) y el Banco de Crédito para la Reconstrucción del Gobierno Alemán KfW.

- **Alternativas de operaciones de manejo deuda con operaciones con organismos multilaterales:**

Se desarrollaron con el Banco Interamericano de Desarrollo- BID y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF, ajustes a las estructuras de los contratos de préstamo, de manera que las nuevas operaciones permitan la aplicación de diversos tipos de coberturas y de operaciones de manejo. Como consecuencia de lo anterior, se gestionaron las Resoluciones 245 del 28 de enero de 2014 del BID y 475 del 17 de febrero de 2014 y del BIRF, mediante las cuales se autoriza a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones de manejo de deuda pública externa con estos Bancos para los empréstitos de la Nación.

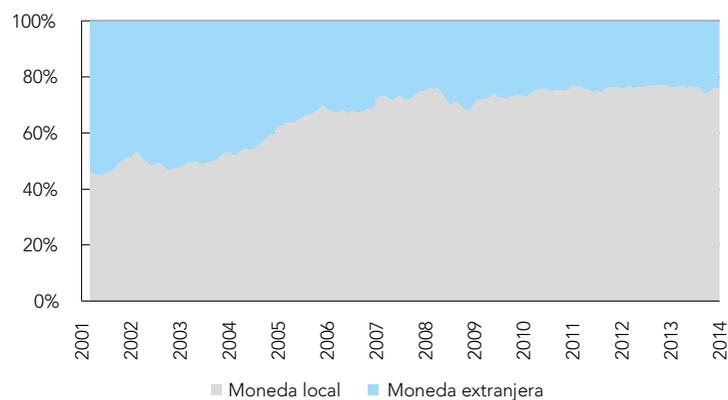
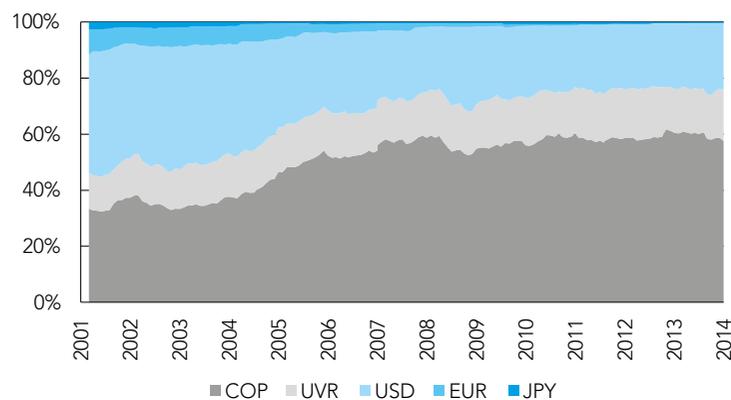
## 2.2.4 Políticas de Riesgo

### Deuda y Tesoro

En términos de estrategia de endeudamiento se trabajó en dos objetivos principales; el primero consistió en realizar el seguimiento de la deuda durante el último año, con el propósito de analizar su evolución con respecto a la estrategia desarrollada con corte a marzo de 2013. El segundo objetivo está relacionado con la presentación de la actualización de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP) para los años 2015-2019, con el fin de determinar las metas y directrices bajo los cuales se alcanzará una administración eficiente del portafolio de deuda.

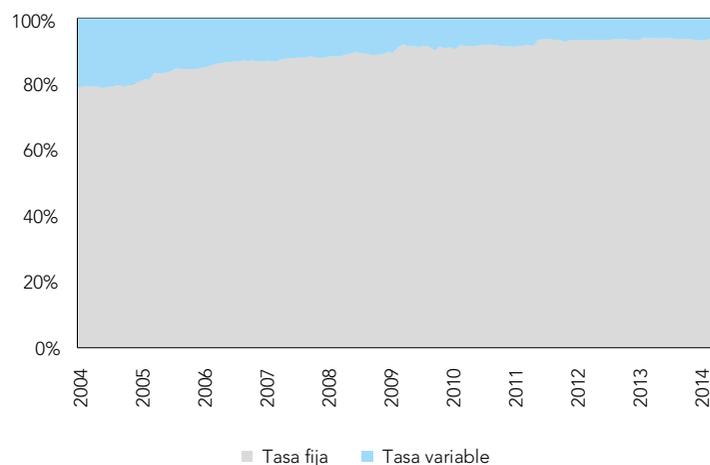
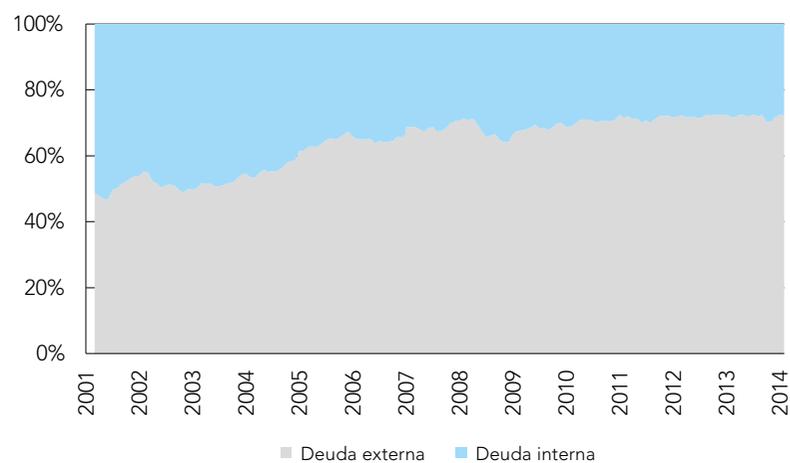
El resultado fundamental de la EGDMP es la definición de un intervalo de emisión por moneda, el cual se obtiene mediante un análisis de Costo-Riesgo. A partir de dicho resultado, se infieren unos *benchmarks* de composición de portafolio por: tipo de moneda, vida media, riesgo de re-fijación de tasa de interés (deuda atada a tasa variable más los vencimientos en tasa fija menores a un año) y perfil de vencimientos. Así, el modelo utilizado en la definición de la Estrategia (2015-2019) estimó que la composición de deuda en moneda local se debe encontrar entre el 70% y el 91%, y en moneda extranjera, entre 30% y 9%, niveles en donde se obtiene el mínimo costo posible con un nivel conservador de riesgo. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se estima que la composición de la emisión de deuda para el 2015 será de 78% en moneda local y 22% en moneda extranjera, lo que se encuentra dentro de los rangos mencionados.

Al cierre del 2013, la composición del saldo del portafolio de deuda fue: 76% en moneda local (16% UVR, 60% COP) y 24% en moneda extranjera; esta composición se mantuvo al corte de mayo de 2014, variando la participación por moneda a 18% en UVR y 58% COP.

**Gráfico 2.18: Composición deuda total por tasa de interés****Gráfico 2.19: Composición deuda total por moneda**

Fuente: MHCP – DGCPTN Datos con corte a 31 de mayo de 2014.

Por otra parte, la composición del portafolio tanto por tipo de interés (tasa fija y tasa variable), así como por tipo de deuda (interna y externa), se mantuvo durante el periodo comprendido entre diciembre de 2013 y mayo de 2014, en niveles de 94% tasa fija y 6% tasa variable y de 72% en deuda interna y 28% en deuda externa, respectivamente. La vida media del portafolio de deuda con corte de mayo de 2014 fue 7,34 años (6 años para deuda interna y 10,9 años para deuda externa).

**Gráfico 2.20: Composición deuda por tasa de interés****Gráfico 2.21: Composición deuda por tipo**

Fuente: MHCP – DGCPTN Datos con corte a 31 de mayo de 2014.

Aunque el Tesoro de la Nación no se encuentra vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, la DGCPTN acogió como buena práctica, la normatividad del sector financiero colombiano en materia de gestión de los riesgos relacionados con la inversión en activos financieros. Lo anterior, teniendo en cuenta que la tesorería opera

de manera similar a una del sector financiero y efectúa transacciones con activos que hacen parte de este.

En consideración de lo anterior, se elaboró durante el segundo semestre del 2013 el Manual de Tesorería, definiendo los principales lineamientos de inversión bajo los cuales deben invertirse los excedentes de liquidez de la Nación, así como los principios básicos de buenas prácticas de mercado, a partir de los cuales, la Dirección cuenta con mejores mecanismos de control y monitoreo, garantizando mayor transparencia en la gestión de la tesorería.

Adicionalmente, como instrumento de mitigación de los riesgos relacionados con la seguridad de la información (fuga de información, disponibilidad, integridad, etc.), la DGCPTN implementó en la tesorería un sistema de “murallas chinas” con el fin de separar físicamente al “front office” de las demás áreas de la dirección.

### **Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE)**

Como mecanismo para atender el pago de las obligaciones contingentes existe el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE), el cual administra recursos desde el año 2003 para diferentes proyectos de concesiones de infraestructura (en los sectores de transporte, energético, comunicaciones y saneamiento básico y agua potable). Asimismo, este Fondo administra también los recursos de la Nación para mitigar el riesgo de contraparte por el otorgamiento de garantías en operaciones de crédito público.

Periódicamente la DGCPTN efectúa seguimientos a los diferentes proyectos de concesiones viales de infraestructura (en los sectores de transporte, energético, comunicaciones y saneamiento básico y agua potable), ajustando los Planes de Aportes al Fondo de Contingencias Estatal - FCEE, incrementándolos o disminuyéndolos, de acuerdo con la evolución de los riesgos, y como resultado de la aplicación de las diferentes metodologías desarrolladas por la DGCPTN para este fin. Durante el último año, se realizó el seguimiento periódico a los siguientes proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), modificando los correspondientes Planes de Aportes:

- Bosa – Granada – Girardot, Autopista Bogotá – Girardot: se modificó el Plan de Aportes por riesgo predial, lo cual permitió la finalización de la adquisición predial

y consecuentemente la finalización de la obras. Adicionalmente, no se realizarán aportes por la garantía geológica dado el avance el Túnel de Sumapaz.

- Rumichaca – Pasto – Chachagüí: se realizarán aportes por riesgo predial y ambiental, permitiendo continuar con el avance de la adquisición predial del proyecto. El riesgo comercial de acuerdo con la valoración se encuentra cubierto por lo tanto, no se realizarán aportes al Fondo.
- Armenia – Pereira – Manizales, Autopistas del Café: no realizará aportes al Fondo por riesgo comercial, puesto que el recaudo es superior a la garantía otorgada.
- Bogotá – Villavicencio: se incrementaron los Planes de Aportes por riesgo geológico, predial, laudo y diseños. Esto permitirá continuar con el normal desarrollo del proyecto. Por otra parte, el riesgo ambiental presentó una disminución.
- Malla vial del Valle de Cauca y Cauca: se estableció un Plan de Aportes por riesgo de adquisición predial, lo cual permitirá contar con los recursos necesarios para culminar las obras que conectarán a Buenaventura con el centro del país.
- Ruta del Sol sector II: se aumentaron los Planes de Aportes por riesgo predial, motivado por el avance del concesionario en la ejecución del proyecto.
- Zona Metropolitana de Bucaramanga: los riesgos tributarios y comerciales se encuentran cubiertos. Se aprobó el Plan de Aportes para riesgo predial.

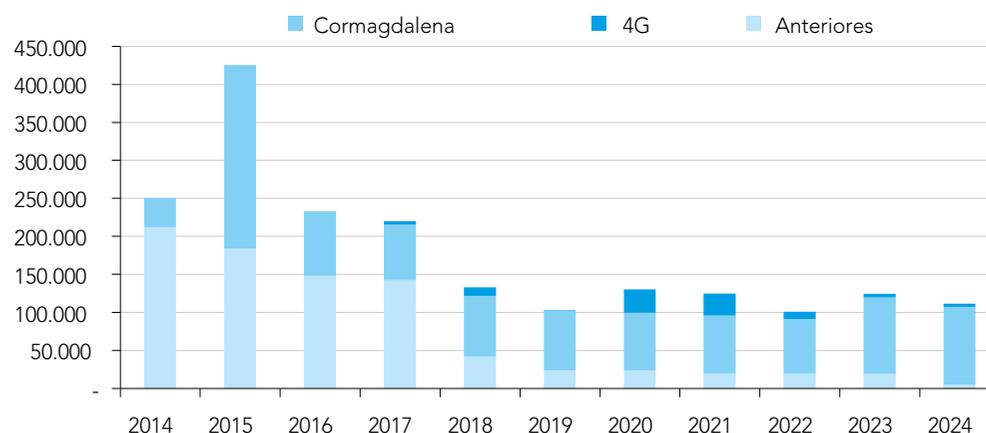
En cumplimiento de su objetivo, el FCEE ha desembolsado recursos por la materialización de riesgos, brindándole liquidez a los concesionarios y permitiendo la continuidad en la ejecución de los diferentes proyectos. De igual manera, el FCEE cumple con el objetivo de evitar la volatilidad en los presupuestos de las entidades contratantes. De esta manera, las entidades estatales han cumplido con las garantías contractuales, evitando así, el pago de intereses corrientes y moratorios. Del total del saldo acumulado, el 14,02% corresponde a dichos aportes de la Nación, y el restante 85,98% a aportes por obligaciones contingentes generadas en la celebración de contratos para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

**Cuadro 2.12: Saldo Acumulado Fondo de Contingencias**

Contingente	Saldo	Pagos Efectuados
Infraestructura	713,66	257
Garantías de la Nación	116,43	0
<b>Total</b>	<b>830,09</b>	<b>257</b>

Saldo Acumulado a mayo de 2014 Miles de Millones de pesos corriente Fuente: Fiduciaria La Previsora.

Por otra parte y en desarrollo del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G) en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura se aprobaron los Planes de Aportes al FCEE de doce (12) proyectos, enmarcados en las Victorias Tempranas (Girardot – Honda – Puerto Salgar, Perimetral de Oriente de Cundinamarca, Cartagena – Barranquilla y Mulaló – Loboguerrero) y Autopistas para la Prosperidad (Conexión Norte, Magdalena 1 y 2, Pacifico 1, 2 y 3 y Mar 1 y 2). Entre los riesgos aprobados, se encuentran sobrecostos en la adquisición predial, riesgo geológico y compensaciones socios ambientales.

**Gráfico 2.22: Perfil de aportes al Fondo de Contingencias**

Fuente: Planes de Aportes aprobados por la DGCPTN.  
Cifras millones de pesos constantes de diciembre de 2012.

De igual manera, se aprobó el Plan de Aportes al proyecto de Navegabilidad del Río Magdalena, estructurado por Cormagdalena. En este Plan de Aportes sobresale el riesgo por un nivel del río superior a 10 años.

## Otras Contingencias

De acuerdo con el Plan Estratégico del MHCP, el Plan Nacional de Desarrollo y con el propósito de evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal ante la ocurrencia de desastres naturales, se definieron tres objetivos para el diseño e implementación de la estrategia de protección financiera, a saber: (i) identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) gestión financiera del riesgo de desastres a través de innovadores instrumentos financieros como el Crédito Contingente Cat-DDO; y (iii) aseguramiento del riesgo catastrófico asociado a los activos públicos. Estos objetivos constituyen el fundamento para la gestión de las obligaciones contingentes contribuyendo así, con la estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal de la nación.

### 2.2.5 Administración de Recursos

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 fondo CREE, FONPET, entre otros.

Entre otros, la Tesorería alcanzó durante el período 2013-2014 los siguientes logros:

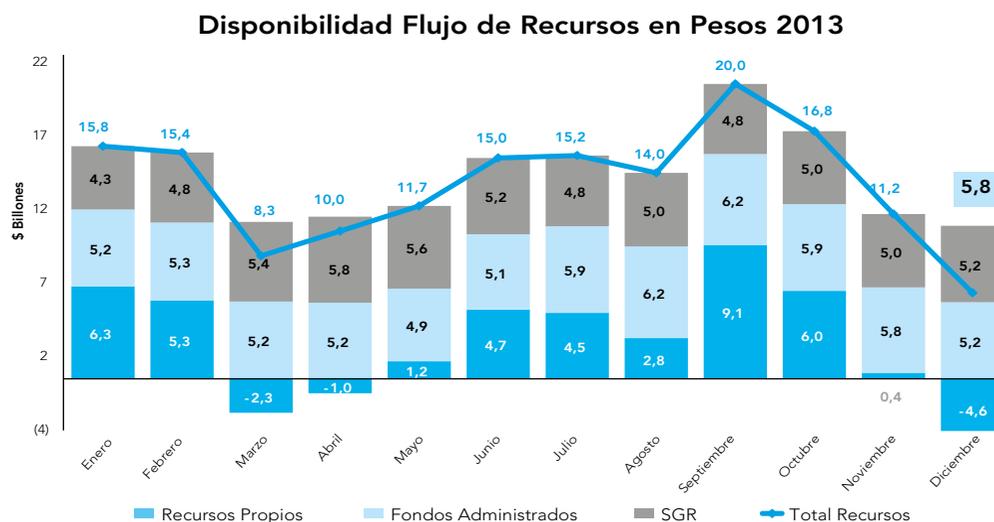
- Gestión eficiente del flujo de caja de la Nación, priorizando la atención de las necesidades del Presupuesto General y administrando eficazmente los excedente de liquidez de los recursos administrados, logrando superar la meta de rendimientos prevista para el 2013 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Coordinación periódica de la disponibilidad de liquidez de la Tesorería General con el Banco de la República, cumpliendo con las metas de depósitos consistentes con la ejecución de la política monetaria.
- Participación activa en decisiones relacionadas con modificaciones al Plan Financiero que impactaron positivamente la gestión de la Tesorería, entre ellas, la modificación

de las metas de colocación de deuda, seguimiento y modificación del PAC y operaciones de manejo de deuda con el portafolio de la Tesorería General.

- Participación en la reglamentación del manejo de recursos administrados tales como el Fondo CREE y la Cuenta Única Nacional, que permitieron tener definido con anticipación los aspectos procedimentales y técnicos del manejo de cada uno de estos recursos.
- Administración de los recursos del Sistema General de Regalías que se convirtió en uno de los fondos administrados más importantes desde el año 2013, cerrando con una disponibilidad de caja de \$5.1 billones.
- Realización de operaciones de manejo de deuda por valor total de \$713.000 millones que representaron una mejora en el perfil de deuda de la Nación al reducir los vencimientos de capital en 2013 y un ahorro fiscal en esa misma vigencia.
- Entrega en agosto de 2013 de la presidencia del Foro de Tesoreros Gubernamental de América Latina, con un plan de trabajo completamente ejecutado y en donde se generaron eventos y espacios para el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a temas de interés común de las tesorerías latinoamericanas.

### Gestión de Recursos en Pesos

En relación con las disponibilidades mensuales, se alcanzó un nivel máximo de disponibilidad de recursos propios durante el mes de octubre, debido a los recaudos de Retención e IVA y al ingreso de dividendos de Ecopetrol. En el mes de diciembre se presentó una disponibilidad negativa de recursos principalmente por un aumento de la ejecución de PAC durante este mes.

**Gráfico 2.23: Saldos de recursos de tesorería en pesos 2013**


Al cierre de 2013, los recursos propios de la tesorería cerraron con un saldo negativo de \$4,6 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 depósitos remunerados en el Banco de la República de \$5,8 billones, representados en los saldos de recursos administrados.

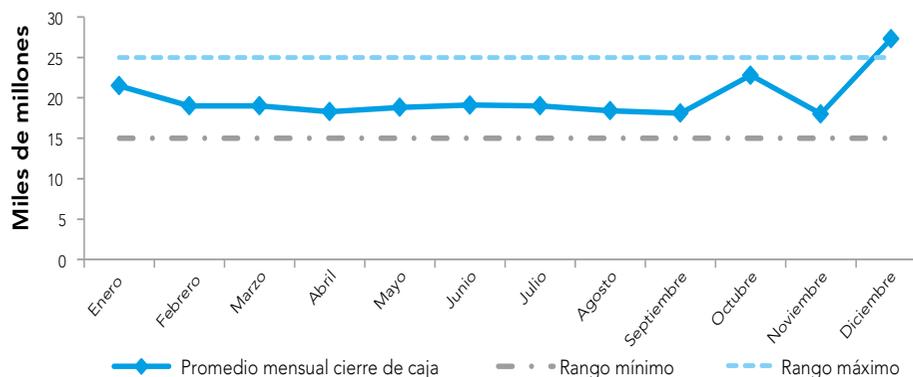
**Cuadro 2.13: Administración de Recursos de Tesorería año 2013**

Concepto	Ingresos	Egresos	Total
TCO	-	202	(202)
Compra / Venta Dólares	756	1,924	(1,168)
Liquidación / Inversión Portafolio	-	1,203	(1,203)
Pagares	118,289	117,064	1,225
Otros	744	-	744

Cifras en miles de millones de pesos.

En relación con el indicador de liquidez de la Subdirección de Tesorería, en el siguiente gráfico se observan los promedios mensuales de saldos de caja manejados durante el año, observando un comportamiento constante y dentro del rango admisible de liquidez de la Tesorería General, \$15.000 millones a \$25.000 millones, con excepción del mes de diciembre donde el promedio de disponibilidad de caja se ubicó en \$27.300 millones afectados básicamente por menores pagos realizados el 30 de diciembre.

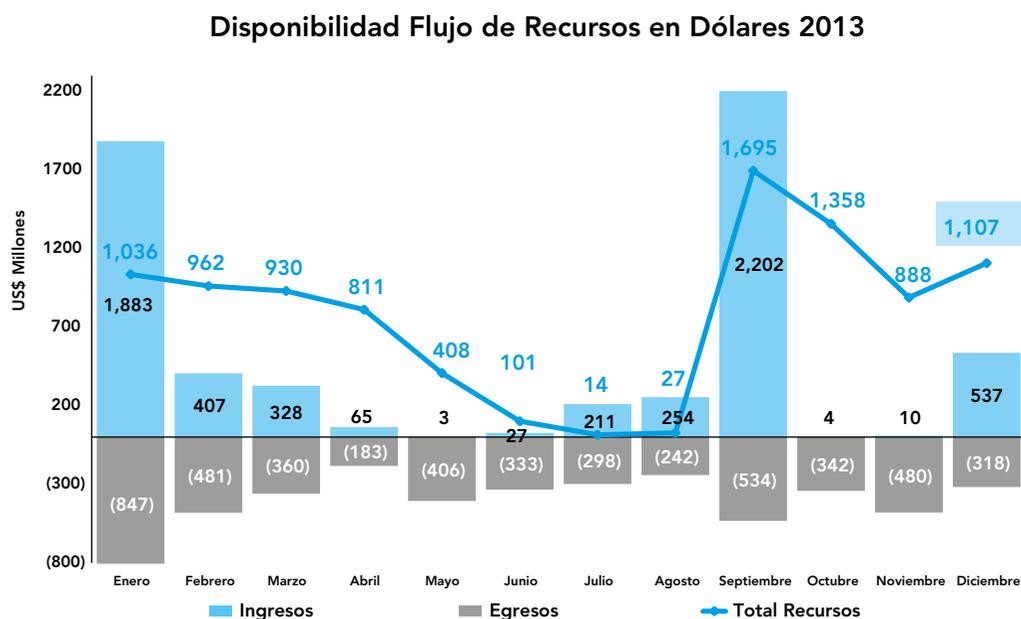
**Gráfico 2.24: Promedios mensuales saldo mínimo de caja 2013**



### Gestión de Recursos en Dólares

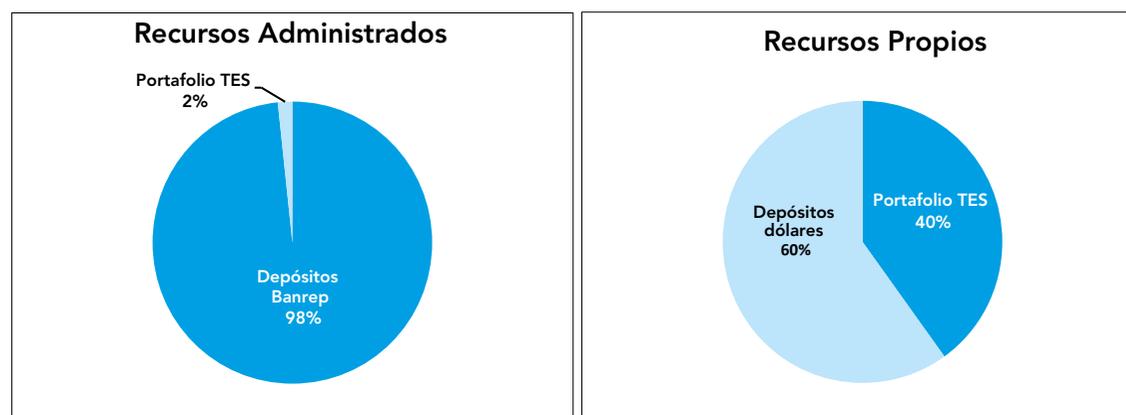
En relación con las disponibilidades mensuales de dólares durante el 2013, los altos volúmenes presentados principalmente en los meses de enero y septiembre correspondieron a colocación de bonos externos, cerrando el año con una disponibilidad de USD1.107 millones (Gráfico 2.24).

**Gráfico 2.25: Disponibilidades recursos de tesorería en dólares 2013**



Al cierre de 2013 las inversiones de los excedentes de liquidez tanto en recursos propios como administrados se ilustran en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2.26: Recursos Administrados y Propios**



Al respecto, se resalta que dadas las facultades de inversión de la Subdirección de Tesorería, los excedentes de liquidez en pesos de los recursos administrados al cierre de año estuvieron representados 98% en depósitos remunerados con el Banco de la República y 2% en Títulos de Tesorería TES, igualmente, en relación con los recursos propios 60% estuvieron representados en depósitos remunerados con el Banco de la República y 40% en Títulos de Tesorería TES, en su gran mayoría en títulos con vencimiento en la vigencia o subsiguiente vigencia fiscal.

### Operaciones de Tesorería Relevantes

- **Operaciones de manejo de deuda**

Las operaciones de Redención Anticipada de Títulos de Deuda Pública del Gobierno Nacional tienen como objetivo mejorar el perfil de deuda, disminuir los costos por pago de servicio de deuda y dar un manejo eficiente de los recursos del Tesoro Nacional. Mediante Resolución No. 2584 del 8 de agosto de 2013 se autorizó a la Nación para realizar una operación de manejo de deuda pública interna, consistente en el intercambio de Títulos de Tesorería TES Clase B denominados en pesos a tasa fija con vencimiento el 14 de noviembre de 2013 por un valor nominal total de \$700 mm a cambio de títulos con vencimientos el 21 de noviembre de 18 y el 4 de mayo de 2022.

El resultado final de esta operación se presenta en el siguiente cuadro, donde se observa el valor nominal y de liquidación final de cada uno de los títulos entregados y recibidos por la Tesorería General. Los títulos recibidos correspondieron a títulos de colocación primaria que fueron fácilmente negociados por la Subdirección de Tesorería, teniendo en cuenta la gran liquidez con la que cuentan:

**Cuadro 2.14: Operación de manejo de deuda pública**

	Nemotécnico	Nominal	Precio Sucio	Tasa	Vr a Precios de Mercado
Títulos Entregados	TFIT06141113	700.0	109.128	4.053%	763.9
	<b>TOTAL</b>	<b>700.0</b>			<b>763.9</b>
Títulos Recibidos	TFIT06211118	216.1	98.795	6.089%	213.5
	TFIT10040522	483.9	103.267	6.783%	499.7
	<b>TOTAL</b>	<b>700.0</b>			<b>713.2</b>
<b>Efecto en Saldo</b>					
<b>Diferencia en Costo</b>					<b>50.7</b>

- **Depósitos de Control Monetario**

A continuación se ilustra el saldo total administrado de estos depósitos al 31 de diciembre de 2013:

**Cuadro 2.15: Depósitos TES Monetarios**

DEPÓSITOS TES MONETARIOS	
Vencimiento	Saldo
14-ene	1,528
14-nov	1,909
15-nov	3,077
14-jul	3,536
<b>Total</b>	<b>10,049</b>

Datos en miles de millones de pesos.

- **Recursos de Fondos Administrados**

El Sistema General de Regalías se convirtió en el fondo administrado más importante durante el año 2013, terminando con un saldo de \$5.1 billones.

Se inició igualmente con la administración de los recursos del Fondo CREE creado mediante la Ley 1607 de 2012. En 2013 los ingresos por este fondo ascendieron a \$2,9 billones. Estos ingresos corresponden a cada una de las destinaciones de acuerdo al porcentaje establecido en la Ley para cada entidad o sector, así:

**Cuadro 2.16: Ingresos CREE 2013**

Destinaciones	Ingresos
Sena	457.1
ICBF	718.2
Salud Funcionamiento	1,436.5
Salud Inversión	97.9
Educación Superior	130.6
Sector Agropecuario	97.9
<b>Total</b>	<b>2,938.2</b>

Fuente: Subdirección de Tesorería, Ministerio de Hacienda y Crédito público.  
Datos en miles de millones de pesos.

El 31 de diciembre de 2013 el CREE finalizó con un saldo de \$633.117 millones.

### Proyectos en Curso

- Alistamientos tecnológicos y de procedimientos para el manejo de nuevos fondos administrados en virtud de normas como el Plan Nacional de Desarrollo que implicará la implementación de la Cuenta Única Nacional para recursos propios, administrados o de fondos especiales de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación.
- Análisis e implementación de nuevos instrumentos de inversión de conformidad con los lineamientos y políticas de riesgo adoptadas en el 2013, tales como la inversión en fondos del mercado monetario.
- Adopción de nuevos lineamientos del manejo de la liquidez, que permita independizar las políticas de inversión de recursos propios y administrados, incorporando nuevas líneas de acción, puntos de control de riesgos y seguimiento en su ejecución y facilitando así la eficiencia en la administración de estos recursos. Esto incluye la

creación de un grupo de trabajo dedicado exclusivamente al análisis de optimización de liquidez y nuevos instrumentos de inversión de los recursos propios y administrados.

- Gestión de contratos y convenios necesarios para el manejo de cámaras de compensación y liquidación de valores.
- 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.

### 2.2.6 Banca de Inversión

#### Apoyo al desarrollo de la infraestructura - Asociaciones Público Privadas

El MHCP a través de la Subdirección de Banca de Inversión, emite lineamientos y realiza el seguimiento a los mecanismos de vinculación de capital privado en infraestructura; procurando que los términos financieros a pactar sean favorables para la Nación, la asignación de los recursos públicos sea eficiente y al mismo tiempo, se promueva la ampliación de la oferta de infraestructura del país.

Por otra parte, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1508 de 2012 (Ley de App), la Subdirección analiza y si aplica emite no objeción a las condiciones financieras incluidas en los contratos que desarrollen Asociaciones Público Privadas que requieran desembolsos de recursos públicos, por parte de la Nación. En este sentido, la Subdirección de Banca de Inversión ha trabajado mancomunadamente con la Agencia Nacional de Infraestructura, no sólo desde el rol de aprobador de condiciones financieras de los proyectos APP, sino que también ha realizado un acompañamiento constante en el desarrollo del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales. Específicamente, se ha acompañado el desarrollo del contrato estándar de las 4G, así como en la formulación y análisis de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura, que involucren el mercado de capitales e inversionistas institucionales.

Dentro del programa de 4G se participó en la elaboración de los documentos de política CONPES 3760 y 3800, que definen la importancia estratégica del programa y los lineamientos para su estructuración y puesta en marcha. Dicho programa está dirigido

a reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y consumo, con las principales zonas portuarias y fronterizas del país.

En general el programa contempla una inversión aproximada de \$47 billones de pesos constantes de 2012 (CAPEX) a ser ejecutada en un periodo de 8 años a partir de su contratación, así como la operación y el mantenimiento de la infraestructura por periodos entre 25 y 30 años. La magnitud de las obras que se derivan de este programa requieren de un esfuerzo fiscal sin precedentes, puesto que los ingresos por peajes alcanzan a cubrir tan solo la operación y mantenimiento de la infraestructura. Con dichas inversiones se espera pasar de un crecimiento potencial de la economía de 4,8%, que es el escenario previsto en el MFMP, a una senda entre 5,0% y 5,3% para los próximos 10 años, incluyendo los efectos del programa de 4G.

Específicamente, la Subdirección de Banca de Inversión ha analizado y no objetado las primeras diez concesiones del programa:

**Cuadro 2.17: Proyectos 4G revisados**

Proyecto	Longitud (KM)	Depts. Objetivo	Objeto	Descripción	CAPEX	OPEX
Perimetral de Oriente	153.06	C/marca	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El objeto es desarrollar y potenciar un eje viario norte sur en el sector oriental de Bogotá con el objeto de plantear una alternativa de movilidad en este enclave geográfico. Su configuración se plantea iniciándose en torno al municipio de Sopó y finaliza a la altura del municipio de Cáqueza conectando con la vía Bogotá-Villavicencio. Para complementar la funcionalidad del corredor y favorecer la movilidad local se incluyen en la actuación las vías transversales intermedias Salitre-Guasca, Guasca – Sesquilé, Patios-La Calera y Límite de Bogotá- Choachí	\$1,07 Billones	\$578.745 millones

Proyecto	Longitud (KM)	Depts. Objetivo	Objeto	Descripción	CAPEX	OPEX
Mulaló-Loboguerrero	31.82	Valle	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El propósito fundamental del corredor en el que se inscribe el Proyecto es conectar con una vía primaria de altas especificaciones las zonas industriales del Valle del Cauca con los puertos de Buenaventura en el Pacífico colombiano, y a su vez canalizar el tráfico pesado del sur del país que se dirige a dichos puertos con una reducción del recorrido de 52 kilómetros, comparado con la situación actual.	\$ 1,19 Billones	\$353.000 millones
Cartagena – Barranquilla	146.7	Bolívar y Atlántico	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El propósito fundamental del proyecto es desarrollar unas vías de altas especificaciones que garanticen la conectividad entre las ciudades de Cartagena y Barranquilla, con un nivel de servicio óptimo en los sectores de acceso de estas capitales departamentales, en los cuales se viene adelantando un desarrollo urbanístico y turístico de gran importancia.	\$ 1,41 Billones	\$589.763 millones
Pacífico 1	49	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El proyecto conecta el área metropolitana de Medellín (La Estrella), desde el sitio denominado Ancón Sur pasando por el corregimiento de Camilo Cé en el municipio de Amagá y Bolombolo en el municipio Venecia. El alcance de esta concesión está orientado a consolidar la red vial nacional, conectando los centros de producción y consumo nacionales con los principales puertos del país. Partiendo de esta premisa se hace notoria la importancia del presente proyecto al enlazar el Eje Cafetero con el interior del país y con los principales puertos, pasando por el departamento de Antioquia, brindando la oportunidad de fomentar el intercambio comercial de la zona con el país y el extranjero.	\$ 1,76 Billones	\$772.623 millones

Proyecto	Longitud (KM)	Depts. Objetivo	Objeto	Descripción	CAPEX	OPEX
Pacífico 2	98	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	La Autopista Conexión Pacífico 2 une los municipios de Venecia, Tarso, Fredonia, Jericó, Támesis, Valparaíso, La Pintada, Santa Bárbara y Caldas; dicha autopista está enmarcada en el proyecto de las Autopistas para la Prosperidad, cuyo objetivo es mejorar la conectividad del departamento de Antioquia con Bogotá, con la región del Magdalena Medio, con la concesión Ruta del Sol, con la Costa Atlántica, con el Urabá antioqueño y los departamentos que conforman el Eje Cafetero	\$900,220 millones	\$727.579 millones
Pacífico 3	146	Antioquia y Caldas	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El objetivo es mejorar la conectividad del departamento de Antioquia con Bogotá, con la región del Magdalena Medio, la concesión Ruta del Sol, la Costa Atlántica, el Urabá antioqueño y los departamentos que conforman el Eje Cafetero.	\$ 1,28 Billones	\$976.255 millones
Magdalena 1	98	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El objetivo de esta concesión es conectar a Medellín de forma directa con el Puerto de Cartagena y el norte del país. Esta concesión va a permitir transportar de manera más fácil y económica los productos destinados a la exportación, además de favorecer el ingreso de productos de otras regiones al departamento de Antioquia, que es un gran centro de consumo.	\$2,14 billones	\$1,14 Billones
Magdalena 2	144	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El objetivo de esta concesión es conectar el sur occidente y centro occidente del país de forma directa con el Puerto de Cartagena y el norte del país y el nordeste de Antioquia con la concesión de Ruta del Sol a través de Puerto Berrío, proyectando que se convierta en uno de los corredores viales más importantes del país.	\$ 1,37 Billones	\$758.224 millones

Proyecto	Longitud (KM)	Depts. Objetivo	Objeto	Descripción	CAPEX	OPEX
Conexión Norte	145	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	La Autopista Conexión Norte une los municipios de Remedios, Zaragoza y Cauca; El objetivo de esta concesión es conectar el sur occidente y centro occidente del país de forma directa con el Puerto de Cartagena y el norte del país y el nordeste de Antioquia con la concesión de Ruta del Sol a través de Puerto Berrío.	\$982.640 millones	\$674.109 millones
Girardot - Puerto Salgar	200	Tolima, Caldas y C/ marca	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	El propósito fundamental del corredor es desarrollar una vía primaria de altas especificaciones para garantizar la conexión Sur - Norte de la Troncal Central, uniendo los departamentos del centro sur del país en el sector de Flandes de la Concesión San Rafael por la margen derecha del río Magdalena en el departamento de Cundinamarca, con el norte del país, en el sector de Puerto Salgar de la Concesión de Ruta del Sol.	\$955.257 millones	\$693.970 millones

Adicionalmente, dos programas se encuentran actualmente bajo análisis:

Proyecto	Longitud (KM)	Depts. Objetivo	Objeto	Descripción	CAPEX	OPEX
Conexión Mar 1	176	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 25 años	Tiene como objetivo principal generar una interconexión vial entre la Ciudad de Medellín con los principales centros de intercambio comercial como la Costa Caribe, la Costa Pacífica, así como con el río Magdalena	\$1,57 Billones	\$1,1 Billones
Conexión Mar 2	139	Antioquia	Contempla la construcción, operación y mantenimiento del corredor por 16 años	Tiene como objetivo principal generar una interconexión vial entre la Ciudad de Medellín con las principales concesiones viales del país	\$1,59 Billones	\$484.902 Millones

Además del trabajo realizado dentro del programa de 4G, se desarrolló un Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de proyectos APP, el cual se encuentra en proceso de diagramación e impresión, con el propósito de entregar una herramienta práctica a las entidades ejecutoras, que les permita entender la institucionalidad y los diferentes pasos que deben surtir para las aprobaciones requeridas y el contenido de los documentos que deben tener en cuenta para llevar a cabo un proyecto bajo el esquema APP. También se adelantó, con el acompañamiento de consultores internacionales, un documento que compila las mejores prácticas en la ejecución de proyectos de este tipo, titulado “Experiencias Internacionales en la ejecución de proyectos de Asociación Público Privada”.

Finalmente, la Subdirección participó en la discusión y elaboración de los decretos reglamentarios 301 y 1026 de 2014.

### **Sistemas de transporte**

La Subdirección de Banca de Inversión participa en el seguimiento de los Proyectos de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) a través de su participación en los Comités Fiduciarios y en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), y en los Comités Fiduciarios y Juntas Directivas, en los términos previstos en los Convenios de Cofinanciación.

A través de la Subdirección de Banca de Inversión se ejecutan las acciones para incorporar las partidas correspondientes en los presupuestos anuales, girar los recursos en los términos previstos en el Convenio de Cofinanciación, revisar y gestionar las programaciones o reprogramaciones de aportes de acuerdo a lo solicitado por el Ministerio de Transporte, y se participa en los procesos de negociación en las operaciones de crédito con la Banca Multilateral buscando fuentes de financiación para estos proyectos.

La Nación atendiendo la Ley 310 de 1996 participa en la cofinanciación de los proyectos de sistemas de transporte con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto. Los recursos comprometidos por la Nación para la implementación de estos sistemas y la ejecución actual se presentan a continuación:

**Cuadro 2.18: Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM Millones de pesos 2013**

CIUDAD/ÁREA METROPOLITANA	PTO NACIÓN	PTO TERRITORIAL	TOTAL PRESUPUESTO	TOTAL DESEMBOLSOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
Barranquilla - Soledad - Transmetro	427,961	268,232	696,193	429,376	62%
Bogotá - Transmilenio	4,324,415	2,912,682	7,237,097	5,990,600	83%
Bucaramanga y su Área Metropolitana - Metrolinea	408,788	164,998	573,786	457,694	80%
Cali - Metrocali	1,257,062	524,124	1,781,186	1,386,717	78%
Cartagena - Transcaribe	297,480	163,334	460,815	460,760	100%
Pereira - Dosquebradas (A.M. Centro Occidente) - Megabus	152,720	111,828	264,548	255,464	97%
Soacha - Transmilenio	90,147	39,558	129,704	129,425	100%
Valle de Aburrá - Metroplus	464,594	314,930	779,525	561,143	72%
<b>TOTAL SITM</b>	<b>7,423,168</b>	<b>4,499,687</b>	<b>11,922,854</b>	<b>9,671,180</b>	<b>81%</b>

Metrocali: Desembolsos Nación sin Plataforma urbana 1998-2001 por \$49,476,755,657.

**Cuadro 2.19: Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP**

Actualización Mayo 2014			\$ Millones de Pesos Constantes 2013		
CIUDAD	PTO NACIÓN	PTO TERRITORIAL	TOTAL PRESUPUESTO	TOTAL DESEMBOLSOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
Armenia	142,738	60,679	203,417	58,777	29%
Montería	175,380	75,425	250,805	88,279	35%
Pasto	240,119	99,013	339,132	119,673	35%
Popayán	185,771	78,045	263,816	65,577	25%
Santa Marta	232,389	111,921	344,310	20,502	6%
Sincelejo	112,888	48,549	161,437	31,678	20%
Valledupar	185,646	79,837	265,482	32,660	12%
Neiva	173,031	87,550	260,581	0	0%
<b>TOTAL SETP</b>	<b>1,447,961</b>	<b>641,018</b>	<b>2,088,979</b>	<b>417,146</b>	<b>20%</b>

Se han implementado mesas de trabajo en conjunto con el Ministerio de Transporte y Departamento Nacional de Planeación, con el fin de revisar el plan integral de mejoramiento para los proyectos de cada ciudad, buscando identificar sus principales problemas y posibles soluciones, que se constituyen en los riesgos y desafíos por atender en el futuro próximo; como se indican a continuación:

- **Sistemas Integrados de Transporte Masivo:**

- Realización de estudios caso a caso.
- Acompañamiento frecuente y presencia en Juntas Directivas.
- Talleres de seguimiento trimestral con los entes gestores y el acompañamiento del Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte y Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
- Revisión de la tarifa - Estudio DNP (Política y estrategia) y estudios puntuales para cada ciudad.
- Racionalización de la Infraestructura requerida para la operación.
- Optimización de los recursos disponibles en los convenios de cofinanciación.
- Formulación de lineamientos para dar alcance a la intervención de la Nación en SITP

- **Sistemas Estratégicos de Transporte Público:**

- Reformulación del Decreto reglamentario SETP.
- Unificación de criterios técnicos.
- Revisión junto con los Entes Gestores el fortalecimiento de su estrategia de implementación para próximas vigencias, buscándola optimización de los recursos disponibles.
- Promover la conformación de equipos técnicos sólidos, y la actualización tecnológica.

- Realizar los talleres trimestrales con los entes gestores con el acompañamiento del Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte y Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

## Gestión de Activos

La Subdirección de Banca de Inversión realiza el seguimiento a la situación financiera de las empresas estatales que cuentan con participación de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las compañías del sector eléctrico. Adicionalmente, asesora, propone y realiza seguimiento a los procesos de vinculación y de participación de capital privado, tales como fusiones, adquisiciones, capitalizaciones, concesiones, enajenación y esquemas de participación privada en activos de propiedad directa e indirecta de la Nación.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público decidió retomar el análisis de la posibilidad de enajenar la participación accionaria de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público en ISAGEN (correspondiente a 1.571.919.000 acciones ordinarias, que representan el 57% a principios del año 2013).

Para tal fin, se reactivó el contrato de valoración con la UT Credit Suisse – Inverlink para que llevaran a cabo los ajustes pertinentes al modelo. Este proceso se encuentra a la fecha en el inicio de la etapa dos establecida en la ley 226/95, después de haberse adjudicado 1.428.233 acciones ordinarias al sector solidario en la etapa 1 del proceso, correspondientes al 0,09086% de la participación accionaria de la Nación en ISAGEN.

Por otro lado, considerando que el portafolio de activos de la Nación es bastante disímil y los objetivos estratégicos de las empresas no siempre están alineados con los objetivos del Estado, surgió la necesidad de concretar una estrategia para la gestión de activos, enfocada en la definición del rol y los objetivos de Estado como accionista, en las diferentes empresas con participación accionaria de la Nación.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional solicitó a la OCDE la elaboración de un reporte con el ánimo de contar con una opinión objetiva sobre la forma en la que el Estado maneja las SOEs, y sobre el estado de avance en la implementación de prácticas de Gobierno Corporativo en las mismas; así que se adelantó, conjuntamente con la OCDE, una revisión del marco jurídico, las políticas y las prácticas para la gobernabilidad de las empresas de propiedad del Estado en Colombia.

Como resultado de este trabajo, la OCDE realizó un diagnóstico de la estructura actual de Gobierno Corporativo en las empresas de propiedad del Estado y realizó una serie de recomendaciones para la implementación de las directrices de la OCDE en las empresas con participación accionaria de la Nación.

Una vez se obtuvo esta versión, se asistió a la reunión del Working Party on State Ownership and Privatisation Practices de la OCDE, en el mes de Octubre de 2013. En esta reunión se expusieron las conclusiones del informe de evaluación de las Prácticas de Gobierno Corporativo para la aprobación del Working Party.

Luego de obtener el diagnóstico final, y con el fin de tener adelantos antes del siguiente análisis que realizará la OCDE en el marco del proceso de adhesión de Colombia, se definió un plan de implementación de corto plazo, el cual tiene como objeto tomar las recomendaciones del primer diagnóstico y comenzar a hacer avances en materia de Gobierno Corporativo realizables en el corto plazo (2014), con el fin tener mejores herramientas de evaluación ante el del Working Party on State Ownership and Privatisation Practices de la OCDE en la próxima reunión.

De otro lado, en paralelo al trabajo con la OCDE, se contrató por medio de FONADE a la Universidad de los Andes, para desarrollar el “Programa de Juntas Directivas para entidades del sector público: Herramientas para el buen desempeño de los directores”, cuyo objeto es brindar capacitación a profesionales, miembros de Juntas Directivas y gerentes de empresas en donde la Nación posee participación accionaria.

Como parte del seguimiento a las participaciones accionarias de la Nación y con el fin de dar lineamientos en las Asambleas Ordinarias de las sociedades, se citaron a preasamblea a las empresas consideradas críticas en la política de dividendos o en las decisiones a tomar en las asambleas. En ese sentido se llevaron a cabo aproximadamente 26 pre-asambleas donde se determinaron la política de dividendos a implementar, los miembros de Juntas Directivas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las reformas estatutarias a implementar.

Hecho esto, y una vez los lineamientos fueron avalados por el Comité de Activos, se definió la política de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público como accionista para las Asambleas Generales y se confirmó con el documento CONPES 3804 del 2014 por el cual se dan las Instrucciones a los Representantes de la Nación y sus Entidades

para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y en las Sociedades de Economía Mixta del Orden nacional con corte a 31 de Diciembre de 2013. Así las cosas, se dieron los lineamientos a cada Asambleísta para la representación de la propiedad de la Nación.

De otro lado, y teniendo en cuenta que la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”* en su artículo 258 facultó al Gobierno Nacional para enajenar participaciones accionarias menores al 10% en aquellos eventos en los cuales dicha propiedad hubiese sido adquirida como producto de (i) un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la Nación o (ii) una dación en pago; siguiendo el procedimiento previsto en su régimen societario, es decir, sin agotar el procedimiento previsto en la ley 226 de 1995; fue necesario iniciar un proceso para reglamentar lo prescrito por el referido artículo 258.

De igual forma, 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: la electrificadora de Córdoba, Magangue, sucre, Guajira, Bolívar y Atlántico. Durante el último año, la Fiduciaria La Previsora ha realizado gestiones tendientes a propender por la venta de las acciones de las electrificadoras en Electricaribe S. A. ESP con el fin de obtener liquidez para pagar todas sus acreencias. Se terminó el proceso de liquidación de la Electrificadora de Magangué, en donde se realizó un seguimiento específico de este proceso en el mes de mayo de 2013, para posteriormente continuar con las demás electrificadoras.

Finalmente, se dio por terminado el proceso de liquidación de la empresa Textiles Espinal S.A., en la que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público era acreedor.

### **2.2.7 Financiamiento Otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera**

#### **Financiamiento 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, autorizó la contratación

de empréstitos cuyos recursos fueron destinados a la atención de gastos de funcionamiento y capital de trabajo, así como al desarrollo de proyectos de inversión tales como la adquisición del parque tecnológico de la Universidad de Antioquia y la construcción de nuevas sedes para la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad de Cundinamarca, cuyo impacto es significativo en el aumento de la cobertura y calidad educativa; y por otro lado, proyectos de refuerzo de sistemas eléctricos y de saneamiento ambiental.

Al respecto, se autorizaron operaciones de endeudamiento interno por \$387.547 millones, créditos de tesorería por \$610.117 millones y empréstitos externos hasta por USD 252 millones (\$491.017 millones).

**Cuadro 2.20: Autorizaciones de Endeudamiento 2013**

Autorizaciones de Endeudamiento Segundo Semestre 2013		
Cifras en Millones de Pesos (\$COP)		
Tipo	Monto	Participación
Créditos Internos	\$ 387.547,44	26%
Créditos de Tesorería	\$ 610.117,23	40%
Créditos Externos <sup>3</sup>	\$ 491.016,96	32%
<b>Total</b>	<b>\$ 1.488.681,63</b>	<b>100%</b>

Adicionalmente se autorizó a la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P., para gestionar operaciones de crédito público externo hasta por la suma de USD 479 millones, con el fin de financiar inversiones en sus filiales y proyectos de impacto regional en la generación y transmisión de energía.

Con relación a las condiciones de mercado bajo las cuales se autorizó la contratación de créditos de tesorería para entidades tales como EPM y Electrificadora del Meta, entre otras, las tasas de referencia se ubicaron, para empréstitos en moneda legal colombiana en un margen entre DTF T.A. + 2% y DTF T.A. + 3,5%, y para empréstitos en otras monedas en LIBOR (1Y) + 1,75%.

<sup>3</sup> Monto equivalente en moneda legal colombiana, de conformidad con la Tasa Representativa del Mercado vigente en la fecha de publicación de la Resolución de autorización correspondiente.

En lo corrido del año 2014, se han otorgado autorizaciones de endeudamiento hasta por la suma de \$8,4 billones, de los cuales el 99% corresponden a la suscripción de créditos de tesorería y empréstitos externos, en cabeza principalmente de Ecopetrol (crédito de tesorería hasta por la suma de \$5,5 billones destinados a atender necesidades temporales de liquidez) y Refinería de Cartagena S.A. (empréstito externo hasta por la suma de USD 764 millones con destino a cubrir los costos y gastos necesarios para terminar la construcción y puesta en marcha del Proyecto de Ampliación y Actualización de la Refinería). Por su parte, la contratación de empréstitos en moneda legal colombiana si bien representa tan sólo el 1% de las autorizaciones impartidas durante el presente año, son de vital importancia para el desarrollo del país, en la medida en que están destinadas a financiar inversiones en infraestructura eléctrica y de comunicaciones, así como a la adquisición de nuevas filiales de empresas colombianas en el exterior.

Así mismo, se ha autorizado la celebración de diferentes operaciones de manejo de deuda, destinadas a mejorar el perfil de deuda y endeudamiento neto de las entidades estatales diferentes de la Nación a partir del cambio en las condiciones financieras inicialmente pactadas (tasa de interés y/o plazo).

#### Cuadro 2.21: Autorizaciones de Endeudamiento 2014

Autorizaciones de Endeudamiento Primer Semestre 2014		
Cifras en Millones de Pesos (\$ COP)		
Tipo	Monto	Participación
Créditos Internos	\$ 100.921,61	1,20%
Créditos de Tesorería	\$ 6.793.131,66	80,90%
Créditos Externos <sup>4</sup>	\$ 1.502.329,60	17,90%
<b>Total</b>	<b>\$ 8.396.382,88</b>	<b>100%</b>

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

Se realiza un seguimiento sobre cada uno de los vencimientos de los créditos externos garantizados por la Nación: A 31 de mayo de 2014 existen cuarenta y nueve (49) créditos externos contratados por entidades de orden nacional y territorial que tienen Garantía

<sup>4</sup> Monto equivalente en moneda legal colombiana, de conformidad con la Tasa Representativa del Mercado vigente en la fecha de publicación de la Resolución de autorización correspondiente.

de la Nación, treinta y nueve (39) créditos tienen Contrato de Contragarantía y diez (10) créditos no tienen ninguna contragarantía real a favor de la Nación, únicamente pagaré. Al respecto, es importante resaltar que se ha presentado una reducción de aproximadamente el 41% respecto a los créditos sin contragarantía real a favor de la Nación, en comparación con aquellos créditos vigentes a 31 de mayo de 2013 (17), con motivo de la cancelación de tales acreencias.

Por otra parte, de los treinta y nueve créditos que tienen Contratos de Contragarantía, doce tienen Contratos de Encargo Fiduciario para la Administración de los recursos de las diferentes rentas pignoradas a favor de la Nación.

Igualmente se debe resaltar que con base a la Ley 448 de 1998, el artículo 3° de la Ley 819 de 2003, el Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005 y la Resolución N° 2818 del 11 de noviembre de 2005, veintidós 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.

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

A 31 de mayo de 2014, se encuentran registrados en el Sistema de Deuda Pública de la DGCPTN, en estado Vigentes y con Garantía de la Nación, un total de nueve entidades entre Municipios, Departamentos y Empresas de Economía Mixta, cuya deuda asciende a \$424.910 millones, de los cuales \$247.670 millones son garantizados por la Nación.

**Cuadro 2.22: Saldo Créditos Garantizados**

Entidad	Saldo Deuda	Saldo Garantizado
Departamento de Magdalena	\$ 45.554	\$ 18.221
Departamento de Nariño	\$ 2.464	\$ 2.382
Distrito de Barranquilla	\$ 56.589	\$ 33.491
Municipio de Aracataca	\$ 103	\$ 45
Municipio de Santiago de Cali	\$ 279.757	\$ 159.188
Municipio de Fundación	\$ 1,10	\$ 0,44
Municipio de Magangué	\$ 9.539	\$ 3.815
Municipio de Plato	\$ 625	\$ 250
Satena	\$ 30.278	\$ 30.278
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 424.910</b>	<b>\$ 247.670</b>

Fuente: Sistema de Deuda Pública – DGCPTN.  
Corte 31 de mayo de 2014.  
(Cifras en Millones de COP.)

## Recuperación de Cartera

El saldo de la cartera a favor de la Nación por concepto de Créditos concedidos con recursos del Presupuesto General, Acuerdos de Pago y Cuentas por Cobrar, a 31 de Mayo de 2014, asciende a \$7,86 billones, por Capital \$6,79 billones y \$1,07 billones por concepto de Intereses.

Se ha estimado como cartera recuperable, Con Situación de Fondos, la suma de \$7,2 billones, es decir, el 92%. Las deudas más representativas son: a) Metro de Medellín, \$5,19 billones, cuya participación en el total de la cartera asciende al 66,1%, b) Empresas Públicas Municipales de Cali –EMCALI-, \$1,04 billones, c) URRRA S.A. \$460 mil millones, d) Distrito de Barranquilla, \$86 mil millones, e) CAPRECOM, \$115 mil millones y f) FOGACOOOP, con \$48 mil millones.

El 8,4% del saldo de cartera, equivalente a \$656 mil millones, corresponde a: a) Créditos Condonables para Modernización, Reorganización y Rediseño de Redes de Prestación de Servicios de Salud (27 Créditos Vigentes por \$121 mm) y b) Créditos a Entidades que actualmente se encuentran liquidadas o en proceso de liquidación (\$160 mm); de los cuales, los más significativos son Corelca por \$104 mm, la Empresa Social del Estado Antonio Nariño por \$53 mm, y Metrofútbol por \$1,02 mm.

Adicionalmente, la Nación ha otorgado créditos a entidades del Orden Nacional, que cancelan las deudas Sin Situación de Fondos (SSF), con apropiaciones que se incorporan en el Presupuesto General de la Nación. Estas deudas son canceladas siempre y cuando tengan las apropiaciones respectivas: Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), tienen un saldo de deuda por \$357 mm.

## Saneamiento de Deuda

Con las operaciones de saneamiento de deuda efectuadas durante este período se aunaron esfuerzos para el fortalecimiento institucional, se normalizaron las obligaciones de pago adecuándolas a las verdaderas capacidades de caja de las entidades solicitantes para mejorar el recaudo de cartera de la Nación.

Continuando con el proceso de saneamiento de la deuda con la Nación o garantizada por ella que presentan algunas entidades, se ratificaron las garantías otorgadas a las

Entidades Financieras acreedoras del Municipio de Plato hasta por un monto total de \$1.094 millones. Con el mismo propósito se adelantó la reestructuración de la deuda que presenta la Empresa URRÁ S.A. ESP con unas nuevas condiciones financieras de tasa de interés y servicio anual de la deuda; y se reestructuró la deuda de EMCALI EICE ESP por \$1,021 billones, ajustándola a lo estipulado en el CONPES 3750 de 2013 mediante el cual se establece 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”.

La Nación liberó en el mes de mayo de 2014 las prendas sin tenencia sobre las centrales Paipa I, II y III, entregadas por GENSA S.A. ESP como contragarantía a la Nación por su garantía otorgada a la FDN. Esto, teniendo en cuenta que la deuda de GENSA S.A. ESP en favor de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) se normalizó con la celebración de un acuerdo de pago<sup>5</sup>, y dado que la entidad deudora prepagó las obligaciones a la FDN.

De otra parte y con el fin de continuar con la aplicabilidad del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, se dio cumplimiento total a los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional con FECODE, alcanzando a celebrar 17 acuerdos de pago hasta por la suma de \$293.721 millones. Estos recursos fueron destinados para el pago de las deudas resultantes del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales de los municipios de Ciénaga, Santa Marta, Cali, Valledupar y Manizales y; los departamentos de La Guajira, Cauca, Magdalena, Córdoba, Cesar, Norte de Santander, Cundinamarca y Atlántico. Con este mismo fin y con el ánimo de hacer un manejo adecuado de los recursos antes mencionados, la DGCPTN aprobó trece encargos fiduciarios a celebrar por las Entidades Territoriales beneficiarias de dineros del Presupuesto General de la Nación.

Finalmente, la Nación realizó dos acuerdos de pago en virtud del otorgamiento de créditos de presupuesto destinados a financiar el Mejoramiento y Mantenimiento

<sup>5</sup> Como consecuencia de la cancelación del laudo arbitral a la Central Eléctrica de Sochagota (CES).

Rutinario de Vías Terciarias en jurisdicción de los Municipios de San Miguel (Putumayo) y Santa Rosalía (Vichada) por las sumas de \$196 millones y \$210 millones respectivamente.

### 2.2.8 Relaciones con Inversionistas

El Ministerio de Hacienda tuvo una importante actividad en materia de gestión de encuentros y eventos con inversionistas, calificadoras de riesgo y entidades financieras internacionales, en los cuales la Oficina de Relaciones con Inversionistas, en coordinación con las diferentes dependencias del Ministerio, gestionó la participación de la delegación del Ministerio en foros internacionales.

En los últimos años, Colombia se ha destacado como una de las economías emergentes más resistentes a la crisis internacional y una de las más atractivas en el mundo y en el contexto latinoamericano. Por lo anterior, el interés de inversionistas, analistas y tomadores de decisiones en el escenario económico internacional ha aumentado de forma exponencial. En efecto, en los foros internacionales, Colombia es hoy referente en materia de política fiscal, estrategia de manejo de riesgo de desastres naturales, medición de pasivos contingentes, manejo de deuda, entre otros. De igual manera por la coyuntura positiva del país, Colombia se ha convertido en un destino ideal para los organizadores de conferencias con inversionistas o foros intergubernamentales.

Los eventos en los cuales la Oficina de Relaciones con Inversionistas coordinó la participación oficial fueron los siguientes:



#### Octubre 2013. Reuniones de Otoño del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.

La delegación oficial estuvo conformada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director General de Crédito Público, el Director de Política Macroeconómica y los Subdirectores de Financiamiento con Multilaterales y Financiamiento Externo y Relaciones con Inversionistas. Durante el evento principal, los temas de mayor interés fueron los posibles efectos del cambio en la política monetaria en EE.UU.

Además, el Ministro Mauricio Cárdenas lideró la Reunión de Ministros de las Américas y el Caribe, que contó con la participación de aproximadamente 34 Ministros de Hacienda y que giró en torno a los retos de la región y el balance entre igualdad, formalidad y productividad, todos temas en los que Colombia tuvo una posición de primer orden gracias al enfoque en redistribución y formalización del empleo de la reforma tributaria aprobada en 2012.

El Ministro también participó en el encuentro con los Ministros de los países miembros de la Alianza del Pacífico, grupo en el cual Colombia ocupó la presidencia pro tempore (PPT) desde 2012 y en donde las conversaciones se basaron en las oportunidades de inversión que ofrecen estas economías y en los planes para continuar con el proceso de integración económica y comercial.



**Bonds, Loans & Derivatives**

ANDES

**Febrero 2014. Bonds, Loans & Derivatives. Bogotá, Colombia.**

Este evento realizado por “Global Financial Conferences – GFC”, contó con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como principal aliado. El foro congregó a inversionistas, bancas de inversión, firmas de abogados, bancos locales y emisores de Colombia, Chile y Perú y contó con la participación del Ministro de Hacienda, el Director General de Crédito Público, el Director de Política Macroeconómica y los Subdirectores de Financiamiento Interno y Externo. Los principales temas de discusión fueron los desafíos para los emisores soberanos en un entorno de tasas interés al alza, el futuro de los mercados emergentes como activo en los mercados internacionales, la relación entre las calificaciones de riesgo y los costos de financiamiento, el rol de las agencias y bancos regionales en el financiamiento de proyectos, el proyecto de integración de mercados de capitales MILA y el plan de inversión en infraestructura 4G.



**Marzo 2014. Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB). Costa do Sauípe, Brasil**

La delegación estuvo conformada por el Ministro de Hacienda, el Director General de Crédito Público y los Subdirectores de Financiamiento Externo y Multilaterales. El Ministro de Hacienda participó en los foros organizados por JP Morgan e Itaú y temas como

los planes del Gobierno Nacional en materia de infraestructura, el rol de la Financiera de Desarrollo Nacional y el proceso de paz fueron los puntos principales para la comunidad de inversionistas. Además, se sostuvieron reuniones 1-1 y en bloque con inversionistas enfocados en renta fija, quienes mostraron un renovado interés por participar y aumentar su exposición en el mercado de deuda local a partir de aumento del peso de Colombia en el índice GBI-EM de JP Morgan, gracias a los cambios introducidos en la reforma tributaria de 2012 y varios decretos reglamentarios que clarificaron la forma de cálculo de los impuestos a los que están sujetos los inversionistas internacionales.



### Mayo 2014. Government Borrowers Forum – Banco Mundial. Cartagena, Colombia

Para este evento que se realiza de manera anual, el Banco Mundial escogió a Colombia como sede. El foro, que reúne a los directores y Viceministros de las oficinas de deuda soberana del mundo, se realizó en el mes de mayo en la ciudad de Cartagena de Indias y contó con Michel Janna, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional, como anfitrión. Por Colombia también participaron José Darío Uribe (Gerente del Banco de la República), Gerardo Hernández (Superintendente Financiero) y Clemente del Valle (Presidente Financiera de Desarrollo Nacional) mientras que Madelyn Antoncic (Vicepresidente de Tesorería del Banco Mundial), Alberto Ades (Head Global Emerging Markets Fixed-Income Strategy and Co-head of Global Economics de Bank of America) entre otros, se destacaron dentro del grupo de conferencistas internacional. Es importante mencionar que este evento fue realizado por segunda vez en América Latina, aumentando la participación de los países de la región. Los temas de mayor interés fueron las implicaciones de las regulaciones en los países desarrollados tras la crisis en la operatividad del mercado de capitales internacional, las operaciones de cobertura de riesgos de desastre natural, los últimos desarrollos en materia de deuda tanto en mercados desarrollados como en emergentes y la evolución de los países conocidos como *Los 5 Frágiles* (Brasil, Indonesia, Suráfrica, India y Turquía).

## 2.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

Gracias a una política de manejo de deuda prudente, la Nación ha reducido durante los últimos años su vulnerabilidad a choques externos. Esta resistencia, de hecho, ha sido

uno de los pilares en el proceso de aumento de la calificación por parte de las agencias calificadoras de riesgo. Aun así, es importante continuar trabajando en la reducción de la vulnerabilidad, en particular a través de la diversificación en la base de financiamiento.

En efecto, luego de varios años con amplia liquidez en los mercados internacionales y un ciclo de tasas locales a la baja, la normalización en la política monetaria en los países desarrollados, de materializarse la recuperación de sus economías, conducirá a que las tasas de interés base sigan en aumento y a una reducción en las fuentes disponibles de financiamiento. 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 y crear nuevas relaciones con nuevas entidades de crédito de carácter multilateral o gubernamental, será muy importante para hacer frente a una eventual reducción en la liquidez mundial.

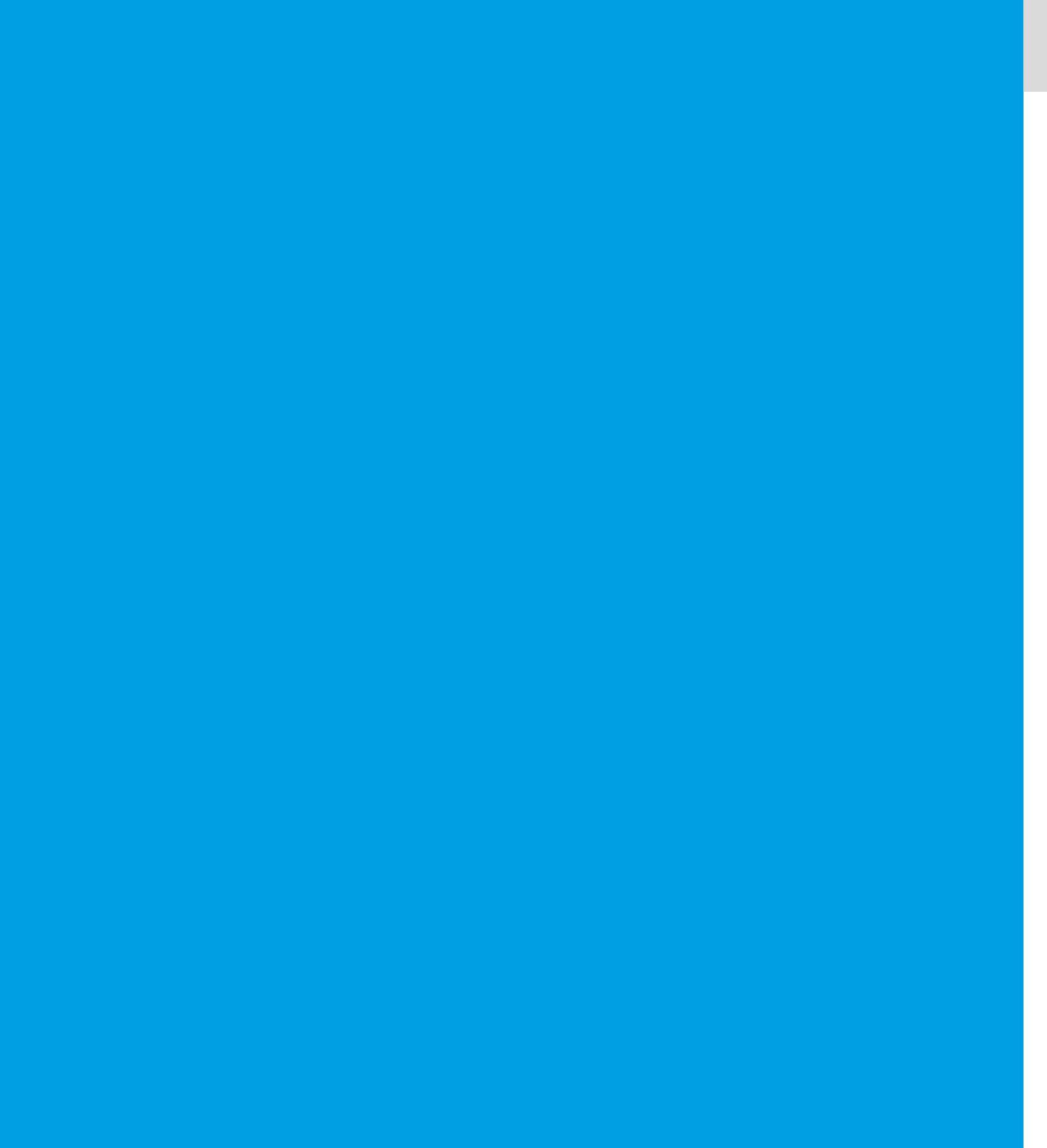
Por su parte, en cuanto al manejo proactivo del riesgo de refinanciamiento, si bien las operaciones de manejo ejecutadas en el pasado permitieron suavizar el perfil de vencimientos y disminuir la presión de amortizaciones durante los últimos años, es importante que a pesar de las restricciones de carácter fiscal, la Nación se mantenga activa en la ejecución de operaciones de manejo, pues de este modo podrá, en conjunción con los lineamientos de emisión de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, evitar concentraciones de vencimientos en el mediano y largo plazo.

De otro lado, la administración eficiente de la liquidez es crítica para el diseño de una estrategia de endeudamiento adecuada a las necesidades reales de recursos. El desarrollo e implementación de la Cuenta Única Nacional, que se espere entre en operación en una primera fase a finales del 2014, es en este orden de ideas un reto importante para la Nación, pues una vez resueltas las dificultades operativas, su entrada en marcha permitirá reducir ineficiencias en la obtención y reasignación de recursos, reducir el servicio de deuda y plantear una estrategia de emisión orientada al mercado.

En aspectos operativos y tecnológicos, con un mayor volumen de recursos, más operaciones y mayores responsabilidades en materia de administración de recursos, es importante para la Dirección contar con plataformas tecnológicas que permitan un adecuado seguimiento en los diferentes frentes de trabajo: financiamiento, tesorería, pagos, contabilidad, entre otros, así como asegurar una correcta interoperabilidad y comunicación entre ellos. No se trata de un proceso fácil pues los sistemas utilizados

por compañías, tesorerías o incluso otros gobiernos no son del todo parametrizables ni completamente adaptables a las necesidades que puede tener la Dirección, como tampoco resulta viable construir un sistema de estas características desde cero. En ese sentido, la evaluación de los proveedores y la capacidad de estos para adaptar sus soluciones tecnológicas será crítico para la Nación, por lo cual la Dirección continuará trabajando para poder hacerse, en el menor tiempo posible, a un sistema que se ajuste a sus requerimientos.

Finalmente, en conexión con el desarrollo de infraestructura, es muy importante mantener la atención en la adecuada modelación y mitigación de los riesgos asociados a las Asociaciones Público Privadas en infraestructura. El gran auge de estos proyectos y la magnitud del paquete de inversiones, requiere que se minimicen las contingencias, se disponga de los instrumentos adecuados para su cobertura, de manera que se disminuya el riesgo de impacto fiscal y afecten otros sectores en los que también se requerirán inversiones en la próxima década.



### 3. DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 3.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

La Dirección General de Regulación Económica 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 Dirección propende por una adecuada regulación financiera del Sistema, con énfasis en la definición de los requisitos de habilitación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), el adecuado cálculo de la Unidad de Pago per Cápita (UPC) que se reconoce a las EPS para la prestación de los servicios de salud y la definición de medidas necesarias para implementar, de manera sostenible, la Ley Estatutaria de la Salud recientemente declarada exequible por la Corte Constitucional. Adicionalmente, busca la implementación de mecanismos de liquidez que permitan solventar la crisis hospitalaria y la creación de mecanismos que minimicen el riesgo de futuras crisis, de manera que se proteja y se asegure la continuidad de la prestación del servicio de salud.

En materia pensional, se continúa con la labor de consolidación y fortalecimiento de las entidades recientemente creadas en el sector para la administración del Sistema, tales como la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) y Colpensiones. Adicionalmente, se busca implementar ajustes normativos al Sistema de manera que se amplíe, de manera sostenible, la cobertura pensional y se brinde mayor protección financiera a adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente, con respecto a los pasivos pensionales del orden territorial, la Dirección continúa 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 concurrencia de la Nación para financiar los pasivos pensionales de hospitales y universidades. Para ello, se busca crear una institucionalidad adecuada que asuma 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 realiza a favor de las entidades territoriales frente a sus pasivos pensionales.

## 3.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

A continuación se detallan los aspectos más relevantes que se trabajaron en la legislatura comprendida entre junio de 2013 y junio de 2014 en materia de Seguridad Social Integral.

### 3.2.1. Regulación Económica en Salud

El Sistema General de Seguridad Social en Salud ha venido generando una creciente demanda de recursos para atender la universalidad de la cobertura del aseguramiento frente a la población pobre y vulnerable y para la ampliación e igualación de los planes de beneficios de los Regímenes Contributivo y Subsidiado. En el mediano plazo es necesario garantizar tanto la sostenibilidad del financiamiento del Sistema, dados los costos actuales, así como asegurar los recursos para atender los nuevos gastos generados por la dinámica del crecimiento poblacional y de la mayor demanda de servicios de salud por nuevas tecnologías, en el marco de la Ley Estatutaria de Salud, recientemente expedida.

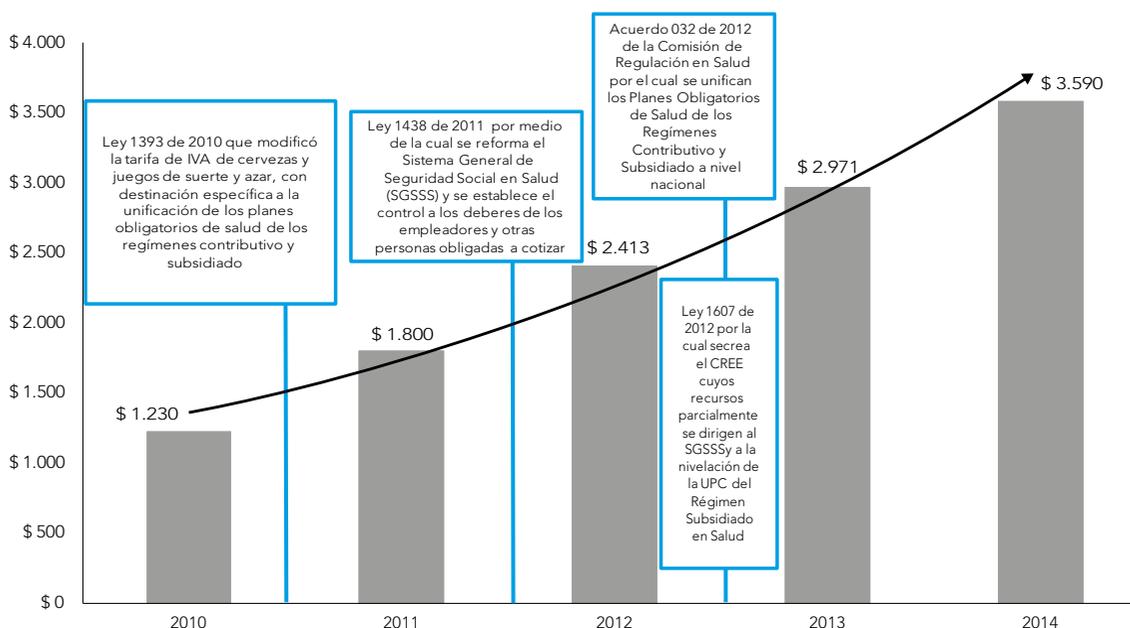
De otro lado, se espera que el Sistema gane en mayores eficiencias en la asignación y racionalización de los recursos, en el flujo de los mismos; en disminuir los costos de transacción e intermediación; en optimizar la gestión del riesgo en salud, enfatizando las acciones de promoción y prevención; en lograr un marco autorregulado de la práctica médica; en hospitales públicos más eficientes; en lograr una mayor focalización de los subsidios en salud; en disminuir sustancialmente los niveles de evasión y elusión de los aportes parafiscales; en lograr consolidar el fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control sobre los diversos agentes del Sistema; en fortalecer las medidas prudenciales que deberán cumplir las entidades aseguradoras; en generalizar la utilización de guías y protocolos; en optimizar la regulación de precios, y en consolidar los procesos de evaluación de las tecnologías en salud.

#### Principales logros de la Vigencia:

- **Consolidación de la sostenibilidad financiera del Régimen Subsidiado.** Se consolidó el financiamiento del Régimen Subsidiado, garantizando la sostenibilidad

de la universalización de la cobertura y la igualación de los planes de beneficios de los regímenes Contributivo y Subsidiado. El aporte de la Nación pasó de representar cerca de \$1.8 billones en 2011 a \$3.6 billones en 2014, recursos adicionales previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así, los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cofinanciar el Régimen Subsidiado se han duplicado en el último cuatrienio. En particular, se han realizado esfuerzos en materia de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que se concretaron en la expedición de la Ley 1393 de 2010, mediante la cual se incrementó la tarifa del IVA a las cervezas y a los juegos de suerte y azar, impuesto que tiene destinación específica para el sector salud, especialmente para la unificación de los planes de beneficios. Adicionalmente la Nación ha asignado mayores recursos de sus ingresos corrientes en el Presupuesto General de la Nación, para complementar la cofinanciación de las coberturas del Régimen Subsidiado. Como resultado de lo anterior, los recursos destinados directamente desde el Presupuesto General de la Nación han crecido 191% en el periodo 2010-2014, como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfico 3.1: Recursos del PGN destinados a complementar la financiación del Régimen Subsidiado**



Fuente: DGPGN. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde sus competencias, participó en la sustentación ante la Honorable Corte Constitucional, de la Ley Estatutaria de Salud, por la cual se regula la protección del derecho fundamental a la salud, contribuyendo a su declaratoria de exequibilidad.
- **Impuesto de Renta para la Equidad (CREE).** Durante el año 2013 se dio comienzo al recaudo de las retenciones del CREE destinado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en la Vigencia Fiscal 2014 se asignaron los recursos en el Presupuesto General de la Nación en un monto de \$5,5 billones, que se giran al Ministerio de Salud y Protección Social, para financiar el gasto de los Regímenes Contributivo y Subsidiado. Estos recursos están considerados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- **Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.** A través del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA), instancia adscrita a este Ministerio, se expidió la regulación de la operación de los denominados juegos localizados, con lo cual se espera mayor eficiencia en su administración y explotación. Adicionalmente, se avanzó de manera importante en la elaboración de propuestas reglamentarias de nuevos juegos novedosos, tales como la Lotería Instantánea y apuestas deportivas, cuyos recursos serán destinados al sector salud, una vez se terminen las revisiones jurídicas y logísticas que su operación requiere.
- **Recursos del Lotto destinados al sector salud.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaboró e impulsó la expedición del Decreto 728 de 2013, por el cual se reglamentan los parágrafos 2 y 3 del artículo 42 de la Ley 643 de 2001. A partir de la expedición de este Decreto, se han autorizado giros durante los años 2013 y 2014 por valor de \$50 mil millones para las entidades territoriales que no tengan obligaciones pensionales del sector salud o las tengan plenamente financiadas, quienes las podrán destinar para garantizar la financiación de la unificación de los Planes Obligatorios de Salud y la sostenibilidad de la oferta de prestación de servicios, en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado.
- **Disminución Evasión y Elusión.** Luego de puesta en marcha la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, entidad adscrita a este Ministerio

y de expedidos los decretos reglamentarios que fijan los procedimientos para las actividades de fiscalización y determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, que incluye la seguridad social, se han generado acciones por parte de la UGPP que pueden representar mayores recursos para el Sistema de Salud.

- **Participación en la Comisión de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como miembro de esta Comisión, presidida por el Ministerio de Salud y Protección Social, acompañó el análisis, durante 2013, de la incorporación de cerca de 50 tecnologías en salud en el Plan Obligatorio de Salud, de los regímenes contributivo y subsidiado. Igualmente se evaluó la propuesta de incremento para el año 2014, del valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).
- **Optimización de la Cuenta de Alto Costo.** De manera conjunta con el Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó la forma en que se distribuyen los recursos de la Cuenta de Alto Costo, para corregir las desviaciones de concentración por EPS, para la Enfermedad Renal Crónica (ERC), buscando incentivar una mayor gestión por parte de las administradoras, que conduzca a una menor prevalencia de dicha enfermedad, y así disminuir en el corto y mediano plazo el impacto que genera en el Sistema.
- **Caprecom.** Se adelantó la revisión de la situación financiera de CAPRECOM y se elaboró, de manera conjunta con el Ministerio de Salud y Protección Social, un programa de recuperación financiera de la entidad, para ser ejecutado durante la vigencia 2014.
- **Reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud.** En torno a otros aspectos regulatorios, este Ministerio realizó seguimiento y evaluación a los proyectos relacionados con la reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre ellos el que busca introducir modificaciones a las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011.

### Principales riesgos y desafíos en esta materia:

Los riesgos que implica la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud se centran básicamente en que: (i) se logre la adecuada alineación de los incentivos de los diversos agentes del Sistema, (ii) se introduzcan modificaciones al

manejo unificado de los recursos, especialmente del Régimen Contributivo, (iii) se logre la autorregulación de la práctica médica, (iv) se logren precios de eficiencia en el Sistema, (v) se logre una mejor focalización de la población y (vi) se establezcan mecanismos institucionalizados que mitiguen el riesgo de cartera.

Por su parte, los desafíos desde el punto de vista fiscal, pasan por mantener adecuados niveles de crecimiento económico, disminuir las tasas de desempleo e informalidad y reducir de manera importante los niveles de evasión y elusión de los recursos parafiscales destinados al sector salud.

### 3.2.2 En materia de pensiones

#### Principales logros de la Vigencia en materia de regulación y de conformidad con la función contenida en el numeral 4 del artículo 16 del Decreto 4712 de 2008:

- Reglamentación de la Ley de Pensión Familiar. La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley 1580 de 2012, propició la reglamentación de la pensión familiar, a través del Decreto 0288 de 2014 de fecha 12 de febrero de 2014. En él se regula la administración, operación del mecanismo de la pensión familiar BEPS, los traslados entre regímenes y las reglas aplicables de la pensión familiar en cada régimen pensional, entre otros.

Con esta nueva modalidad de pensión se espera la ampliación de cobertura del Sistema General de Pensiones, especialmente para los niveles 1 y 2 del SISBEN, en todo caso manteniendo el gasto fiscal asociado al Régimen de Prima Media.

- 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 asumir las funciones de administración de nóminas pensionales asignadas en el artículo 1 literal a numeral 2 del Decreto Ley 169 del 23 de enero de 2008, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público impartir la aprobación de los cálculos actuariales que estiman pasivos pensionales de entidades públicas del nivel nacional liquidadas, en su calidad de empleadores.

Para dar cumplimiento a esta función, se ha establecido un cronograma de traslado de las entidades extintas que se ha venido cumpliendo en la medida en que el cálculo actuarial se ha venido presentado en debida forma por las entidades y ha podido ser aprobado por esta cartera. Hasta ese momento se ha dado traslado a las siguientes entidades: Caminos Vecinales, Carbocol, Minercol, Focine, Inurbe, Iss, Caja Agraria, Incora, Audiovisuales, Capresub, Adpostal, Inravisión, Corelca, Ministerio De Comunicaciones, Instituto Nacional De Adecuación de Tierras e Instituto Nacional de Energías Aplicadas.

Adicionalmente, se ha trabajado en conjunto con el Ministerio de Trabajo en la expedición de la normatividad que permite el paso de estas entidades liquidadas a la UGPP, por lo que a la fecha se han sancionado 14 decretos que regulan la materia.

### Principales logros de la Vigencia en la concurrencia de pasivos pensionales de Universidades y Hospitales, de conformidad con la función contenida en el numeral 9 del artículo 15 del Decreto 4712 de 2008:

- **Concurrencia de la Nación con la deuda pensional de las Universidades.** Con respecto a las universidades territoriales y a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de esas entidades ordenado en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se efectuó la redención de los Bonos de Valor Constante (BVC) Serie B a favor de las Universidades de Antioquia, Valle, Atlántico y la UIS, correspondiente al segundo semestre de 2013 por valor de \$84.242.43.411 y la primera redención semestral correspondientes al año 2014 por valor de \$83.038.559.552.

Así mismo se realizaron en virtud de la misma disposición legal, las emisiones de la Bolsa de Valores de Colombia Serie A correspondientes al segundo y tercer cuatrimestre de 2013, por valor de \$28.894.752.185, a favor de las Universidades de Cartagena, Magdalena y Nariño. Se ha trabajado con las Universidades de Quindío, Distrital, Politécnico y Jaime Isaza Cadavid en la consecución de la concurrencia a través de BVC Serie B. Con la Gobernación del Tolima se logró depurar el valor de la cuenta de cobro por la concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de la Universidad del Tolima.

Con relación a las universidades nacionales y a la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de esas entidades conforme a lo establecido en la

Ley 1371 de 2009, se ha venido asesorando a cada una de ellas en la elaboración del cálculo actuarial y en la depuración de su pasivo pensional. Fue así como se aprobó el cálculo actuarial de la Universidad de Caldas y se ha avanzado en el estudio legal de las pensiones otorgadas por dichas entidades y la depuración del cálculo actuarial con las universidades del Cauca, Chocó, Nacional, Córdoba y la Tecnológica de Pereira.

- **Concurrencia de la Nación con la deuda pensional de las Entidades Hospitalarias.** En cuanto a la responsabilidad financiera que tiene la Nación a través de este Ministerio para atender el pago del porcentaje de concurrencia que le corresponde por concepto de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud al 31 de diciembre de 1993, se destaca lo siguiente:

Al finalizar el año 2013, se suscribieron cinco (5) contratos de concurrencia en los cuales participaron la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Antioquia y los Municipios de Turbo, Carolina del Príncipe, Jardín y Urrao para el cubrimiento total del pasivo prestacional a 31 de diciembre de 1993, de las siguientes instituciones hospitalarias:

ENTIDAD HOSPITALARIA	VALOR DE LA CONCURRENCIA PAGADA
Hospital Francisco Valderrama de Turbo	\$4.575.087.892
Hospital San Rafael de Carolina del Príncipe	\$371.643.093
Hospital Gabriel Peláez Montoya de Jardín	\$2.463.145.959
Hospital San Vicente de Paul de Urrao	\$2.507.243.362
Hospital Antonio Roldán Betancur de Apartadó	\$11.501.834.621

De lo anterior se desprende que la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público giró como concurrente de la deuda prestacional, por concepto de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud al 31 de diciembre de 1993, la suma de veintiún mil cuatrocientos dieciocho millones novecientos cincuenta y cuatro mil novecientos veintisiete pesos (\$21.418.954.927).

Así mismo, se efectuó una modificación del Contrato de Concurrencia No. 492 suscrito con el departamento de Córdoba, actualizando financieramente la deuda

por concepto de reserva de jubilados y reserva de activos, por valor de treinta y dos mil cuatrocientos setenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil novecientos cincuenta y tres pesos (\$32.479.879.953) y una modificación del Contrato de Concurrencia No. 694 suscrito con el Departamento del Valle del Cauca, también actualizando financieramente la deuda por concepto de reserva de jubilados del Hospital Universitario del Valle, por valor de once mil setecientos noventa y dos millones setecientos ochenta y cinco mil quinientos ochenta y cinco pesos (\$ 11.792.785.585).

Como se evidencia, por concepto de concurrencia en pensiones con el sector de la salud, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconoció de su porcentaje de concurrencia la suma de cuarenta y cuatro mil doscientos setenta y dos millones seiscientos sesenta y cinco mil quinientos treinta y ocho pesos (\$44.272.665.538) para el cubrimiento de dicho pasivo pensional lo que implica una ejecución de recursos en el 2013 del 100 %, quedando pendiente por ejecutar para presente vigencia aproximadamente la suma de ciento veintitrés mil millones de pesos (\$123.000.000.000).

**Principales logros de la Vigencia con respecto al componente de seguimiento de las variables económicas, fiscales y financieras del Sistema General de Pensiones, de conformidad con las funciones contenidas en los numerales 1.2 y 3 del artículo 16 del Decreto 4712 de 2008:**

- **Proceso de Seguimiento Fiscal.** A través del proceso de seguimiento fiscal se han podido establecer varias problemáticas asociadas al Sistema General de Pensiones, como la baja cobertura del Sistema y la deficiencia en el reconocimiento de pensiones debido a la inexistencia de un sistema unificado de historias laborales. Adicionalmente se ha evidenciado que el MHCP carece de información suficiente en materia de seguridad social, por lo que se han iniciado varios proyectos:

Implementación de la bodega de datos en materia de seguridad social, esto con el objeto de que a partir de la información recopilada se puedan generar los indicadores que nos permitan la emisión de un boletín trimestral en el cual se evidencie la evolución del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

Realización de informes semestrales, mediante los cuales se estudia la posible incidencia fiscal de algunos de los acontecimientos que se presentan en materia de seguridad social, tales como los traslados del Régimen de Ahorro Individual al Régimen de Prima Media y el impacto de proyectos en la cobertura del Sistema, tal como el que es analizado en el estudio de la simplificación de la afiliación al SGSS.

También se ha venido trabajando para dar impulso al estudio del proyecto mediante el cual se pretende consolidar bajo una sola entidad la centralización, actualización y administración de las historias laborales de los trabajadores públicos del orden central y descentralizado, así como el de todos los afiliados al Sistema General de Pensiones con posterioridad al 1° de abril de 1994.

- **Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET).** En cuanto a la labor que desarrolla el Ministerio como administrador de los recursos del FONPET se destaca lo siguiente:

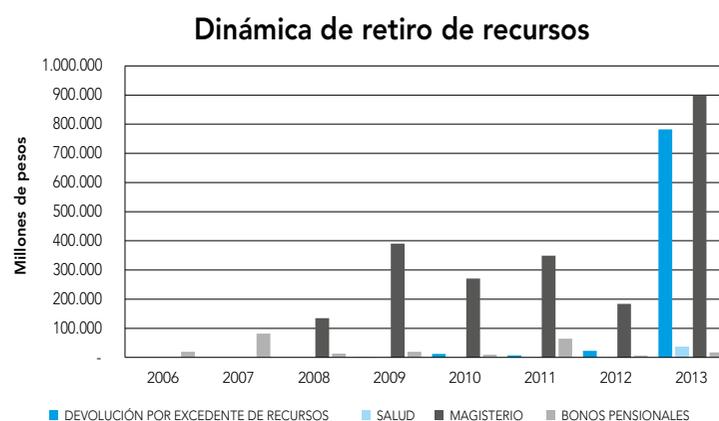
En octubre de 2012 el Ministerio de Hacienda adjudicó la Licitación Pública No. 06 de 2012 para la administración de los recursos del FONPET correspondientes a la reserva constituida por las entidades territoriales para amparar sus obligaciones pensionales. Al cierre de mayo de 2014 los recursos acumulados en los patrimonios autónomos que administran los recursos del Fondo ascienden a \$41.4 billones, cifra que un año antes se situaba en \$38,4 billones. Esto representa en un año un cambio en el cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales del 47,6% al 49,4%.

Después del trabajo de recopilación y depuración de la información que se hizo en el año 2013, en el mes de abril de 2014 se actualizó el cálculo actuarial del pasivo pensional de todas las entidades territoriales, lo que representa un incremento del 4% frente al registrado con corte al 2012, al pasar de \$80.6 billones a \$83.9 billones. Esto fue principalmente originado en la aprobación de un nuevo cálculo actuarial presentado por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) por valor de \$18,9 billones. Por su parte, el valor del pasivo estimado dentro del Proyecto de Historias Laborales – PASIVOCOL en colaboración con las entidades territoriales, disminuyó 1.9% ubicándose en \$65 billones de pesos. Esta disminución fue consecuencia de la actualización de la estimación actuarial del pasivo en 767 entidades, lo que equivale a una cobertura del 67% para las entidades del sector central durante el 2013.

En la actualidad 448 entidades territoriales han alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional, de los cuales 438 son municipios y 10 son departamentos. Desde enero de 2014, estas entidades pueden acceder a los recursos del FONPET para el pago de sus mesadas pensionales, en virtud de lo señalado en el artículo 6° de la Ley 549 de 1999 y del Decreto 4105 de 2004 y de la Carta Circular de julio de 2013. De hecho, a 30 de junio de 2014 73 entidades han hecho uso de este mecanismo, permitiendo destinar recursos a la inversión social. En atención a la agilización del proceso de retiro y devoluciones de recursos a las entidades territoriales mediante la simplificación de los trámites requeridos significó que los retiros que se efectuaron en el año 2013, por los conceptos enunciados en la gráfica que se presenta más adelante, ascendieron a un total de \$1.7 billones, 49,7% de los cuales corresponden a giros al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender la deuda que por el sector educación tienen las entidades territoriales; 47,9% a devoluciones de excedentes del 125% del cubrimiento del pasivo pensional; el 1,1% a retiros de recursos del Loto en Línea para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud y, el 1,3% restante, a trámites por pago de bonos pensionales que efectúan las entidades a través de las administradoras de pensiones. El total de retiros de recursos acumulados en el FONPET ascendió a \$3,4 billones a mayo 31 de 2014,

A continuación se muestra la dinámica que ha tenido el retiro y devolución de recursos del FONPET en los últimos años.

**Gráfico 3.2: Retiro de Recursos FONPET**



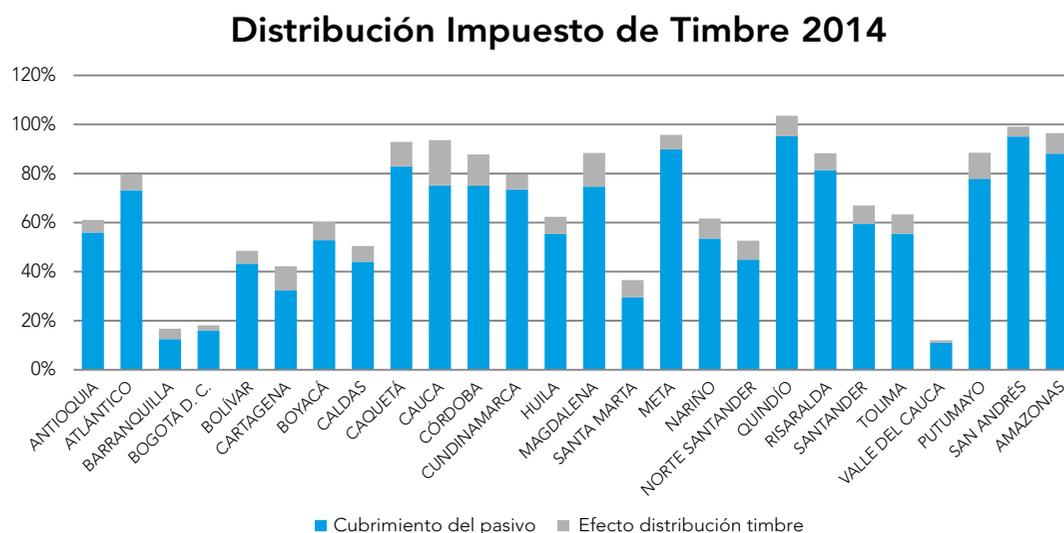
Fuente: DRESS – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, en la vigencia 2013 fue expedido el Decreto 2191 de 2013 mediante el cual se establecen nuevamente los lineamientos para el pago de obligaciones de las entidades territoriales por concepto de cuotas partes pensionales dentro del FONPET. Este Decreto mejora sustancialmente las condiciones establecidas en el Decreto 4810 de 2010 ya que le permite a los municipios el uso de los recursos para el pago de obligaciones entre entidades territoriales y entidades del orden nacional, a través de un trámite más sencillo.

En la actualidad, conforme a las normas pertinentes, el Ministerio se encuentra adelantando una distribución de recursos acumulados en el FONPET por concepto del Impuesto de Timbre entre las entidades territoriales que aún no han logrado la cobertura de su pasivo pensional. Se estima que los recursos a distribuir tendrán un impacto directo sobre la situación fiscal de las entidades en el mediano y largo plazo en lo que a cubrimiento de pasivo pensional se refiere. Al cierre del primer semestre de 2014 ya se realizó la distribución de recursos por este concepto entre Departamentos y Distritos por \$1.8 billones y se está adelantando el proceso para los Municipios por una cifra similar.

Para ilustración se muestra la siguiente gráfica sobre distribución del Impuesto de Timbre.

**Gráfico 3.3: Distribución Impuesto Timbre 2014**



Fuente: DRESS- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es de destacar que en este año han sido establecidos los parámetros de aplicación del Modelo de Administración Financiera por el cual se permite a las entidades territoriales disponer de una proporción de los recursos que anualmente destinarían al FONPET, para atender otras necesidades o proyectos. La aplicación de esta medida para 2014 liberará cerca de \$99 mil millones a los departamentos que aún no han alcanzado la cobertura del pasivo pensional, lo cual les permitirá adelantar proyectos en sus entidades sin que se ponga en riesgo el alcanzar el cubrimiento del pasivo pensional.

Finalmente, el Ministerio desde el año pasado ha iniciado una campaña de acercamiento a las entidades territoriales que ha consistido en capacitaciones, jornadas de atención en las ciudades y la expedición de una cartilla del Fondo con los aspectos esenciales del funcionamiento del FONPET, dando a conocer las obligaciones que tienen para con este y las distintas opciones por las cuales las entidades territoriales pueden acceder a los recursos del Fondo.

### **3.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS**

Los principales riesgos que ha enfrentado el Ministerio en el desarrollo de sus competencias frente al Sistema General de Seguridad Social se centran en la ausencia de sistemas de información que soporten el seguimiento fiscal y financiero de dicho Sistema, lo que dificulta la oportunidad, calidad y consistencia de la información sobre el comportamiento de sus principales variables, especialmente de ingresos y gastos. De otro lado, por la pérdida de memoria institucional como consecuencia de las actuales modalidades de vinculación y, el consecuente efecto en el oportuno cumplimiento de las responsabilidades asignadas y metas trazadas. Lo anterior se traduce en que las estimaciones y evaluaciones que se realicen no reflejen adecuadamente los resultados financieros del Sistema y subestimen los impactos fiscales para la Nación.

### **3.4 DESAFÍOS ENFRENTADOS**

Para consolidar los avances logrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la regulación económica de la seguridad social, se requiere terminar de desarrollar e implementar proyectos que hacen parte de su Plan Estratégico. Uno de ellos orientado a la construcción de un sistema de información o bodega de datos que le permitan al

Ministerio contar con información generada por las fuentes primarias y con la oportunidad y confiabilidad requerida. El otro proyecto busca la consolidación de un mecanismo y una agenda formal de seguimiento fiscal específico para el Sistema General de Seguridad Social Integral, que implicaría la elaboración de su respectivo documento, para aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), y que orientaría la asignación de recursos en la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación, suministrando así el marco fiscal para las decisiones de gasto del sector salud (*UPC y otras*) y del Sistema General de Seguridad Social Integral, de corto y de mediano plazo. La iniciativa también busca establecer dentro del consolidado fiscal territorial, un capítulo específico de seguridad social, sobre el financiamiento y gasto en materia de salud y pensiones (*similar a Nación*), buscando que las cifras fiscales territoriales reflejen de manera separada tales componentes, que explican de manera importante el gasto territorial.

Otro desafío consiste en estandarizar con las entidades del sector con las que no se haya podido llegar a un acuerdo acerca de la entrega de la información del SGSS, los canales y tipos de reporte de información en materia de seguridad social, propiciando con distintas instancias nacionales un acuerdo para lograr mecanismos únicos para el reporte de información en esta materia. Para estos efectos se deberá diseñar la reglamentación correspondiente, si a ello hay lugar y la unificación de los criterios para reporte, recepción y almacenamiento de información.

A pesar de los esfuerzos de la DGRESS en lo corrido del año 2013 y 2014, para desarrollar modelos estadísticos en materia de seguridad social, por medio de la articulación de variables demográficas, de empleo y de crecimiento económico en las proyecciones fiscales de la seguridad social, se llegó a la conclusión de que es necesario implementar con las entidades del sector mecanismos de cooperación mutua con el fin de que se puedan elaborar y poner en operación modelos predictivos del comportamiento del SGSS.

## 4. DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL

Con base en las mejoras de 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.

Con este fin, y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, DNP, durante este cuatrienio se han estructurado presupuestos que privilegian la inversión. En cada uno de estos años el presupuesto de inversión ha mostrado niveles, como porcentaje del PIB, del orden del 5,3% en 2011, 5,7% en 2012, y cerca del 6,1 % en el 2013 y 2014 estimado<sup>6</sup>, los mayores registros en este siglo, que han sido un soporte fundamental para el crecimiento económico que ha mostrado el país durante el mismo periodo<sup>7</sup>.

Los gastos de funcionamiento, por su parte, se han mantenido bajo control, promediando el 14% del PIB: En 2011 fueron equivalentes al 13,4%, en 2012, el 13,7%, en 2013, el 14,2% del PIB y se proyecta que en 2014 no sobrepasen el 15%, a pesar de los incrementos derivados de las mesadas pensionales, la incorporación del CREE y el aumento en la planta de la fuerza pública.

### 4.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

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

<sup>6</sup> Incluye los recursos para hacer frente a la crisis del agro (\$3,1 billones) aprobados mediante la ley de financiamiento del PGN, Ley 1694 de 2013, *Por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones*.

<sup>7</sup> Existen diferencias entre la estructura legal del clasificador de gastos de inversión del PGN y aquel que se emplea para la medición económica del resultado fiscal del Plan financiero que se incluye en el Marco fiscal de Mediano Plazo, MFMP, que se basa en estándares internacionales. En el capítulo 4 de la sección Aspectos complementarios del Mensaje del Presidente y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, que acompaña la presentación del proyecto de ley del PGN 2014 se presenta la metodología mediante la cual se homologan las cuentas del presupuesto de 2014 y las del plan financiero para el mismo año, y se muestra cómo el primero es consistente con la meta de déficit fiscal prevista para el GNC y el SPC.

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, atendiendo 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<sup>8</sup>, mencionadas en el capítulo introductorio de este informe, 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 esperado 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 la inusual emergencia invernal de comienzos del decenio; 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 2011-2014 y para que, en el marco de la incertidumbre que

<sup>8</sup> Actos legislativos para incorporar el principio de sostenibilidad fiscal, crear el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012) y establecer una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (Ley 1473 de 2011), así como el proceso de expedición de la reglamentación correspondiente.

caracteriza el funcionamiento de la economía mundial, sean un motor para el crecimiento y la generación de empleo en Colombia.

## 4.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

La gestión del presupuesto durante 2013 y 2014, como la de años anteriores en esta administración, debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el gobierno nacional, la cual se ha gestionado con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades internas generadas por la crisis en los mercados internacionales, especialmente como consecuencia de la crisis en la zona euro y el debilitamiento de la economía estadounidense que, en parte, afectó el dinamismo de la economía colombiana, por lo menos hasta el primer semestre de 2013.

La disciplina fiscal que ha practicado el Gobierno Nacional Central (GNC) en los últimos años ha permitido reducir su deuda neta de activos financieros significativamente, desde 45,9% del PIB en 2002 hasta 34,8% del PIB en 2013. Se puede decir, entonces, que el comportamiento de las finanzas del GNC ha sido un determinante de la senda de la deuda neta del SPNF, la cual se ha reducido desde el 39,7% del PIB en 2002 hasta 27,5% del PIB en 2011, 25% en 2012 y 24,7% en 2013. De acuerdo con las metas que nos hemos propuesto, el stock de deuda del SPNF estará por debajo del 20% del PIB al finalizar la presente década, y mantendrá su tendencia descendente en los años siguientes, lo cual es consistente con lo contemplado en el MFMP. Los resultados que se han alcanzado nos presentan un escenario relativamente despejado en materia de sostenibilidad fiscal, a pesar de la incertidumbre que subsiste en los mercados internacionales.

### 4.2.1 Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP)

La programación presupuestal de la Nación en los últimos ocho años se ha hecho bajo un enfoque de mediano plazo y un esquema sectorial. Este cambio fue generado mediante el Decreto 4730 de 2005 con la introducción del MGMP, incorporado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) por la Ley 1473 de 2011. El MGMP ha permitido construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que pueden enfrentar en el futuro los diferentes sectores que hacen parte del PGN. Desde el año 2006, mediante el MGMP se ha establecido una secuencia anual para la toma de decisiones, según la

cual primero se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)<sup>9</sup> y, luego, sujeto a este documento, se formula la propuesta de MGMP y el Proyecto de PGN.

Este mecanismo de programación estratégica de gasto ha permitido, por un lado, que la DGPPN tenga una mayor interacción con las entidades ejecutoras del PGN y, por el otro, que dichas entidades asuman una mayor responsabilidad en la toma de decisiones de gasto. Así, se ha logrado obtener una distribución de recursos en el mediano plazo que, en lo fundamental, refleja las prioridades de política sectorial y, al mismo tiempo, permite alcanzar las metas fiscales del gobierno.

Los resultados del proceso de programación estratégica adelantado durante 2013 quedaron consignados en el documento MGMP 2014-2017, que fue aprobado por el CONPES (Documento CONPES 3752 del 15 de julio de 2013). En este documento, se definieron los techos de gasto sectoriales para el periodo 2014-2017, donde el techo correspondiente al primer año marcaba un tope para el Proyecto de Ley del PGN para 2014 (tal y como lo exige el Decreto 1957 de 2007), mientras los techos para los años siguientes, debido a su carácter indicativo, como lo establece el mismo decreto, serían la línea de base para futuros ejercicios de programación.

Por la razón anterior, durante el primer semestre de 2013, el MHCP y el DNP lideraron la actualización del MGMP, con la participación activa de todos los sectores que hacen parte del PGN. Esta actualización implicó un ajuste en las proyecciones de gasto sectorial para el cuatrienio, así como la inclusión de un nuevo año (vigencia 2017) en dichas proyecciones. Esta fue la base para formular el proyecto de ley de PGN de 2014.

Con base en las conclusiones de las reuniones, las entidades que conforman el PGN elaboraron y presentaron sus propuestas de mediano plazo - PMP de funcionamiento y de inversión. Con esta información, el MHCP y el DNP elaboraron la propuesta de MGMP 2014 - 2017 (funcionamiento e inversión) de los diferentes sectores que conforman el PGN, aprobada por el CONPES en el documento citado, junto con el programa operativo anual de inversiones, POAI, dentro de los plazos previstos por la normatividad.

<sup>9</sup> Que 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).

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2014 – 2017 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP 2013 y las metas fiscales que en éste se señalan, acatando la normatividad vigente, y atendiendo inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las Altas Cortes.

La programación buscó, además, mejorar la eficiencia de la gestión pública, efectuando reasignaciones estratégicas en el gasto orientadas a favorecer la actividad económica, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo; labor que fue liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el DNP.

Vale la pena señalar que, desde el punto de vista fiscal, el diseño del Plan Financiero de 2014, que sirve de punto de partida para la proyección fiscal de mediano plazo y la formulación del MGMP, se fundamenta en la nueva institucionalidad fiscal. La adopción de una regla fiscal a nivel del Gobierno Central<sup>10</sup>, la implementación de un nuevo sistema de distribución de regalías para los gobiernos subnacionales<sup>11</sup> y el amparo del criterio de sostenibilidad fiscal incorporado en la Constitución Política para la intervención del estado en la economía<sup>12</sup> complementan los avances logrados en el decenio anterior (Ley 617 de 2000, Ley 358 de 1997 o Ley de Semáforos y Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal), los cuales, en conjunto conforman una institucionalidad presupuestal que permite asegurar el marco de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Las estimaciones y las propuestas correspondientes reflejan el compromiso del Gobierno Nacional con su estrategia de desarrollo para alcanzar los objetivos de menos pobreza, más empleo y más seguridad; dando cumplimiento a las normas que conforman la nueva institucionalidad fiscal de la Nación, atendiendo los criterios de consistencia

<sup>10</sup> Ley 1473 de 2011. Esta Ley establece la obligatoriedad de seguir una senda decreciente anual de déficit en el balance fiscal estructural que permita alcanzar unas metas puntuales de balance estructural, así: déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

<sup>11</sup> Acto Legislativo 05 de 2011, reglamentado por la Ley 1530 de 2011 y decretos que las desarrollan. El presupuesto del SGR para el bienio 2013-2014 se aprobó mediante la Ley 1606 de 2012.

<sup>12</sup> Acto Legislativo 03 de 2011.

presupuestal<sup>13</sup> y coherencia fiscal<sup>14</sup>, y contemplando las posibilidades fiscales de la Nación, lo cual ha implicado un importante esfuerzo de consecución de recursos para su financiación, buscando los mejores usos posibles para los recursos disponibles.

El MGMP es consistente con las metas contempladas en el MFMP 2013, las cuales son un resultado del ejercicio de proyección fiscal realizado por este Ministerio, que establece un escenario de resultado fiscal para el GNC de -2,3% del PIB para 2014, -2,2% del PIB para 2015, -2,1% del PIB para el 2016 y -2% del PIB para 2017 (Documento CONPES 3752 – Julio 15 de 2013).

#### 4.2.2 Presupuesto General de la Nación – PGN 2013-2014

Como quedó dicho, los presupuestos para las vigencias fiscales de 2013 y de 2014 se programaron en consonancia con las metas de déficit fiscal definidas en el MFMP, consultando las reales posibilidades de financiamiento, la capacidad real de ejecución y atendiendo las prioridades del plan de gobierno. Estos mismos criterios se tendrán en cuenta para la formulación del proyecto de presupuesto de 2015.

- **El Presupuesto General de la Nación 2013**

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2013 por cuantía de \$185,5 billones<sup>15</sup>, \$171,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,3 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el Cuadro 4.1.

<sup>13</sup> Artículo 4° de la Ley 819 de 2003. "Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a) (el Plan Financiero), b) (programa macroeconómico plurianual) y c) (metas de superávit primario) del artículo 1° de la presente ley. (...)"

<sup>14</sup> Artículo 4° de la Ley 1473 de 2011. "Coherencia. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

<sup>15</sup> Ley 1593 del 10 de diciembre de 2012 y Decreto de Liquidación 2715 del 27 de diciembre de 2012.

**Cuadro 4.1: Presupuesto inicial de gastos 2013**

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>91.775</b>	<b>5.340</b>	<b>97.115</b>	<b>53,6</b>	<b>37,2</b>	<b>52,3</b>
Gastos de Personal	18.978	1.104	18.315	11,1	7,7	9,9
Gastos Generales	6.052	590	6.040	3,5	4,1	3,3
Transferencias	66.733	2.132	63.873	39,0	14,9	34,4
Operación Comercial	11	1.513	1.540	0,0	10,5	0,8
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>45.465</b>	<b>1</b>	<b>45.467</b>	<b>26,6</b>	<b>0,0</b>	<b>24,5</b>
Deuda Externa	6.954	1	6.955	4,1	0,0	3,7
Deuda Interna	38.511	1	38.512	22,5	0,0	20,8
<b>III. INVERSION</b>	<b>33.940</b>	<b>9.003</b>	<b>42.943</b>	<b>19,8</b>	<b>62,8</b>	<b>23,1</b>
<b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>	<b>171.180</b>	<b>14.345</b>	<b>185.525</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b>	<b>125.714</b>	<b>14.343</b>	<b>140.058</b>	<b>73,4</b>	<b>100,0</b>	<b>75,5</b>

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

**Modificaciones Presupuestales**

Durante la vigencia fiscal de 2013 se efectuaron modificaciones al PGN así: convenios interadministrativos, \$277 mm; donaciones, \$2 mm; mediante la Ley 1640 del 11 de julio de 2013 se adicionaron \$3,4 billones y mediante el Decreto 3067 del 30 de diciembre de 2013 se redujeron \$237 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2013 ascendió a \$189 billones, \$3.5 billones más de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el Cuadro 4.2.

**Cuadro 4.2: Modificaciones presupuestales 2013**

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
<b>APROPIACION INICIAL</b>	<b>Ley 1593</b>	<b>10 de diciembre de 2012</b>	<b>185.525</b>
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 27, Decreto 2715 de 2012)	Enero a diciembre de 2013	277
DONACION	Decretos 1294, 1529 y 1853	Junio 21, julio 19 y agosto 29 de 2013	2
LEY DE TRASLADOS	Ley 1640	11 de julio de 2013	3.394
REDUCCION	Decreto 3067	30 de diciembre de 2013	237
<b>APROPIACION DEFINITIVA</b>			<b>188.961</b>

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

Por su importancia a continuación se detallan las características más importantes de la ley de adición y traslados presupuestales y del Decreto 3067 de 2013.

**Mediante la Ley 1640 del 11 de julio de 2013**, se realizaron algunas modificaciones al Presupuesto General de la Nación con el fin de hacer más eficiente el gasto y generar un mayor *impacto* en su ejecución. De igual manera, en respuesta a la política contracíclica diseñada para impulsar la economía se implementó el plan de impulso a la productividad y el empleo, PIPE. Las operaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República mediante esta ley incluyeron adiciones por \$3,4 billones distribuidas así: en el presupuesto de funcionamiento \$2,7 billones y \$856 mm en el de inversión; reducciones por \$146 mm distribuidas así: en funcionamiento \$119 mm y \$27 mm en inversión, y traslados presupuestales por \$2,6 billones.

El principal aspecto a resaltar de la Ley de Adición y Traslados Presupuestales fue el monto total de la operación presupuestal relacionada con el CREE que ascendió a \$2,9 billones provenientes de aplicar al CREE la tarifa del 5,4%, cuyo recaudo se destinó al ICBF y al SENA<sup>16</sup>, como lo dispuso la Ley 1607 de 2012.

Adicionalmente, para completar el financiamiento de otros proyectos del sector agropecuario, lácteos y otros productos, en el marco del PIPE, se destinó el 30% del punto temporal del CREE, que la Ley 1607 de 2012 asignó al sector agropecuario, equivalente a \$164 mm, vía retención en la fuente.

Esta misma ley destinó un 40% del punto transitorio del CREE para financiar las instituciones públicas de educación superior, es decir \$219 mm para las universidades e instituciones de educación superior.

El 30% restante del punto transitorio, \$164 mm, la reforma tributaria lo destinó al financiamiento de la nivelación de la UPC del régimen subsidiado. Estos recursos son adicionales a los que se generaron al aplicar la tarifa del 8% del impuesto CREE. Como se expuso, de esta tarifa, la Ley 1607 de 2012 asignó 4,4 puntos al sistema de seguridad social en salud. Esto significa que de los 9 puntos, 4,7 van al sector salud (4,4%+0,3%).

<sup>16</sup> El 5,4% resulta de descontar al 9% de impuesto CREE, lo correspondiente al ICBF (2,2%) y al SENA (1,4%) que se incorporaron al PGN mediante decreto, por el cual se sustituyen recursos propios - rentas parafiscales, por ingresos Nación.

A pesar de que las operaciones asociadas al CREE implicaron un aumento en el monto total del PGN aprobado para 2013, la inclusión de este impuesto no generó efectos adversos en las cuentas fiscales.

Otras adiciones que se realizaron al Presupuesto fueron: el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación por \$201 mm, el Reaforo de ingresos de los fondos especiales y otros ingresos por \$179 y las rentas que financiaron el presupuesto de algunos establecimientos públicos por \$168 mm.

En gran medida, la financiación del nuevo gasto se hizo mediante traslados presupuestales por \$2,6 billones, por lo cual no se necesitó acudir a recursos adicionales que aumentaran el monto total del presupuesto. Se trató de una recomposición, en parte motivada por los cambios introducidos en la reforma tributaria; en parte, por las necesidades de financiación de los compromisos con los productores cafeteros y, en parte, por los requerimientos financieros asociados al PIPE, programa que se financió mediante traslados presupuestales. Las principales fuentes de financiación de estos traslados fueron contracréditos a los presupuestos del servicio de la deuda y del Fondo Adaptación. Las operaciones de manejo de deuda pública realizadas por el Gobierno nacional en el segundo semestre de 2012 y en 2013, junto con la reducción en las tasas de interés, generaron ahorros en el pago del servicio (\$926 mm) sobre la deuda pública interna, respecto a las previsiones incluidas en el presupuesto inicial.

En síntesis, la Ley de Adición y Traslados Presupuestales permitió adecuar la estructura del PGN a algunas novedades impositivas surgidas de la reciente reforma tributaria y cumplir los acuerdos para apoyar financieramente la caficultura nacional sin afectar las metas fiscales del GNC para la vigencia. Mediante la Ley se ha podido incrementar la inversión social gracias al ahorro de recursos por menores intereses de la deuda pública; se asignaron nuevos recursos a sectores con gran potencial de impacto sobre el crecimiento económico, la generación de empleo y el ingreso de los colombianos, los cuales se ejecutaron en el marco del PIPE, que el Gobierno nacional puso en marcha. Las cifras del DANE demuestran que estos objetivos se han ido alcanzando. Esperamos que la tendencia mostrada se afiance en los próximos meses.

De otra parte, mediante Decreto 3067 del 30 de diciembre de 2013 y de conformidad con los artículos 76 y 77 del EOP, se redujeron las apropiaciones del PGN de 2013 por la suma de \$237 mm. El MHCP y el DNP, con concepto previo del Consejo de Ministros,

realizaron ajustes a las apropiaciones del INVIAS por \$212 mm, con el fin de atender las prioridades macroeconómicas y fiscales que permitirán la implementación del PIPE con el mínimo impacto para los proyectos de inversión inicialmente presupuestados. Igualmente, se aprobó la reducción del presupuesto de gastos de inversión del SENA por \$25 mm del préstamo del BID, teniendo en cuenta que la administración de la entidad desistió del crédito.

### Presupuesto de gastos definitivo 2013

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas antes, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2013 ascendió a \$189 billones, de los cuales \$174,6 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$14,4 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 4.3.

#### Cuadro 4.3: Presupuesto de gastos definitivo 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			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)
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>91.775</b>	<b>5.340</b>	<b>97.115</b>	<b>3.517</b>	<b>142</b>	<b>3.659</b>	<b>95.292</b>	<b>5.482</b>	<b>100.774</b>
Gastos de Personal	18.978	1.104	20.083	599	198	797	19.577	1.302	20.879
Gastos Generales	6.052	590	6.642	852	23	875	6.904	613	7.517
Transferencias	66.733	2.132	68.866	2.067	(150)	1.917	68.800	1.983	70.783
Operación Comercial	11	1.513	1.524	(1)	71	70	10	1.584	1.595
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>45.465</b>	<b>1</b>	<b>45.467</b>	<b>(926)</b>	<b>-</b>	<b>(926)</b>	<b>44.539</b>	<b>1</b>	<b>44.541</b>
Deuda Externa	6.954	1	6.955	105	-	105	7.059	1	7.060
Deuda Interna	38.511	1	38.512	(1.031)	-	(1.031)	37.480	1	37.481
<b>III. INVERSION</b>	<b>33.940</b>	<b>9.003</b>	<b>42.943</b>	<b>784</b>	<b>(81)</b>	<b>703</b>	<b>34.724</b>	<b>8.922</b>	<b>43.646</b>
<b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>	<b>171.180</b>	<b>14.345</b>	<b>185.525</b>	<b>3.375</b>	<b>61</b>	<b>3.436</b>	<b>174.555</b>	<b>14.406</b>	<b>188.961</b>
<b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b>	<b>125.714</b>	<b>14.343</b>	<b>140.058</b>	<b>4.301</b>	<b>61</b>	<b>4.362</b>	<b>130.016</b>	<b>14.404</b>	<b>144.420</b>

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.

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, su tamaño es superior en 1,9%, como resultado de las modificaciones descritas. El 92% del PGN se financió con recursos de la nación y el 8% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, (EPN).

## Ejecución presupuesto de gastos 2013

A diciembre de 2013, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN<sup>17</sup> ascendió a \$176,9 billones, correspondientes al 93,6% de la apropiación definitiva de 2013. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$173,7 billones, correspondientes al 91,9% de la apropiación definitiva y al 98,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, estos sumaron \$158,3 billones, correspondientes al 83,8% de la apropiación definitiva y al 91,1% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 4.4<sup>18</sup>.

**Cuadro 4.4: Ejecución presupuesto de gastos 2013**

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)
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>100.774</b>	<b>97.414</b>	<b>97.043</b>	<b>90.080</b>	<b>3.360</b>	<b>96,7</b>	<b>96,3</b>	<b>89,4</b>	<b>99,6</b>	<b>92,8</b>
Gastos de Personal	20.879	19.954	19.931	19.757	925	95,6	95,5	94,6	99,9	99,1
Gastos Generales	7.517	7.299	7.042	6.416	218	97,1	93,7	85,3	96,5	91,1
Transferencias	70.783	68.835	68.783	62.783	1.948	97,2	97,2	88,7	99,9	91,3
Operación Comercial	1.595	1.327	1.287	1.125	268	83,2	80,7	70,6	97,0	87,4
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>44.541</b>	<b>37.934</b>	<b>37.816</b>	<b>37.246</b>	<b>6.607</b>	<b>85,2</b>	<b>84,9</b>	<b>83,6</b>	<b>99,7</b>	<b>98,5</b>
Deuda Externa	7.060	6.863	6.857	6.395	197	97,2	97,1	90,6	99,9	93,3
Amortizaciones	2.963	2.909	2.909	2.851	54	98,2	98,2	96,2	100,0	98,0
Intereses	4.096	3.953	3.948	3.543	143	96,5	96,4	86,5	99,9	89,7
Deuda Interna	37.481	31.072	30.958	30.851	6.409	82,9	82,6	82,3	99,6	99,7
Amortizaciones	22.809	18.016	17.903	17.810	4.793	79,0	78,5	78,1	99,4	99,5
Intereses	14.672	13.056	13.056	13.040	1.616	89,0	89,0	88,9	100,0	99,9
<b>III. INVERSION</b>	<b>43.646</b>	<b>41.561</b>	<b>38.800</b>	<b>30.949</b>	<b>2.084</b>	<b>95,2</b>	<b>88,9</b>	<b>70,9</b>	<b>93,4</b>	<b>79,8</b>
<b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>	<b>188.961</b>	<b>176.909</b>	<b>173.659</b>	<b>158.275</b>	<b>12.051</b>	<b>93,6</b>	<b>91,9</b>	<b>83,8</b>	<b>98,2</b>	<b>91,1</b>
<b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b>	<b>144.420</b>	<b>138.975</b>	<b>135.843</b>	<b>121.030</b>	<b>5.445</b>	<b>96,2</b>	<b>94,1</b>	<b>83,8</b>	<b>97,7</b>	<b>89,1</b>

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

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por falta de compromisos por \$12,1 billones, de los cuales \$3,4 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$6,6 billones al servicio de la deuda y \$2,1 billones a gastos de inversión.

<sup>17</sup> El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

<sup>18</sup> Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

- **Presupuesto General de la Nación 2014**

El PGN para 2014 mantuvo las orientaciones de política formuladas por la actual administración, dirigidas a alcanzar las metas gubernamentales. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guio por criterios de austeridad, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. Esto significa que la política fiscal deberá gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El monto aprobado fue de \$203 billones, \$191,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$11,8 billones con recursos propios<sup>19</sup>.

De esta cifra, \$3,1 billones carecían de financiación por lo que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó un proyecto de ley de financiamiento, en los términos previstos en el artículo 347 de la Constitución Política<sup>20</sup> y del artículo 24 de la Ley 179 de 1994<sup>21</sup>, Orgánica del Presupuesto<sup>22</sup>, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1694 de 2013. Estos recursos adicionales se destinarán a atender la crisis del sector rural y las necesidades de las familias campesinas, y se asignarán en su totalidad al presupuesto de inversión, como se explica en el punto siguiente.

La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 4.5.

<sup>19</sup> Ley 1687 del 11 de diciembre de 2013 y Decreto de Liquidación 3036 del 27 de diciembre de 2013. El Congreso de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política, aprobó la Ley 1694 de 2013 mediante la cual se garantizan recursos adicionales por \$3,1 billones para la financiación del PGN, para atender la crisis del sector agropecuario y las familias campesinas.

<sup>20</sup> Constitución Política: Artículo 347. *El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

<sup>21</sup> Ley 179 de 1994: Artículo 24. *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de Ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.*

*En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.*

<sup>22</sup> Este artículo corresponde al artículo 54 del Decreto 111 de 1996, que compila las leyes orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

**Cuadro 4.5: Presupuesto inicial de gastos 2014**

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios Propios	Total Total	Participación Porcentual		
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>108.016</b>	<b>5.784</b>	<b>113.800</b>	<b>56,5</b>	<b>48,9</b>	<b>56,1</b>
Gastos de Personal	21.698	1.387	23.086	11,4	11,7	11,4
Gastos Generales	6.839	638	7.477	3,6	5,4	3,7
Transferencias	79.467	2.072	81.539	41,6	17,5	40,2
Operación Comercial	12	1.686	1.698	0,0	14,2	0,8
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>42.451</b>	<b>1</b>	<b>42.452</b>	<b>22,2</b>	<b>0,0</b>	<b>20,9</b>
Deuda Externa	8.821	0	8.821	4,6	0,0	4,3
Deuda Interna	33.631	1	33.631	17,6	0,0	16,6
<b>III. INVERSION</b>	<b>40.695</b>	<b>6.053</b>	<b>46.748</b>	<b>21,3</b>	<b>51,1</b>	<b>23,0</b>
<b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>	<b>191.162</b>	<b>11.838</b>	<b>203.000</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)</b>	<b>148.711</b>	<b>11.837</b>	<b>160.548</b>	<b>77,8</b>	<b>100,0</b>	<b>79,1</b>

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

**Modificaciones presupuestales**

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2014, se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos \$109 mm y por donaciones en el Ministerio del Interior, \$120 millones. Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$203,1 billones, de los cuales \$191,2 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$11,9 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 4.6.

#### Cuadro 4.6: Presupuesto de gastos vigente 2014

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			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)
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>108.016</b>	<b>5.784</b>	<b>113.800</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>108.032</b>	<b>5.803</b>	<b>113.835</b>
Gastos de Personal	21.698	1.387	23.086	266	13	279	21.965	1.400	23.365
Gastos Generales	6.839	638	7.477	201	6	207	7.040	645	7.684
Transferencias	79.467	2.072	81.539	(455)	(1)	(456)	79.012	2.071	81.084
Operación Comercial	12	1.686	1.698	4	0	4	16	1.687	1.702
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>42.451</b>	<b>1</b>	<b>42.452</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>42.451</b>	<b>1</b>	<b>42.452</b>
Deuda Externa	8.821	0	8.821	-	-	-	8.821	0	8.821
Deuda Interna	33.631	1	33.631	-	-	-	33.631	1	33.631
<b>III. INVERSION</b>	<b>40.695</b>	<b>6.053</b>	<b>46.748</b>	<b>75</b>	<b>(1)</b>	<b>74</b>	<b>40.769</b>	<b>6.053</b>	<b>46.822</b>
<b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>	<b>191.162</b>	<b>11.838</b>	<b>203.000</b>	<b>91</b>	<b>18</b>	<b>109</b>	<b>191.253</b>	<b>11.856</b>	<b>203.109</b>
<b>V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b>	<b>148.711</b>	<b>11.837</b>	<b>160.548</b>	<b>91</b>	<b>18</b>	<b>109</b>	<b>148.802</b>	<b>11.855</b>	<b>160.657</b>

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

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

#### Ejecución presupuesto de gastos 2014<sup>23</sup>

Hasta el primer semestre de 2014, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$106,4 billones, correspondientes al 52,4% de la apropiación vigente para 2014. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$83,7 billones, equivalentes al 41,2% de la apropiación vigente y 78,7% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$78,5 billones, correspondientes al 38,6% de la apropiación vigente y al 93,7% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 4.7<sup>24</sup>.

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda<sup>25</sup>, señalan que a junio se ha comprometido el 53,8% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$86,4 billones de unas apropiaciones totales sin deuda de \$160,6 billones; en el caso de las

<sup>23</sup> Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

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

<sup>25</sup> Para efectos del análisis de la ejecución, se descuenta el Servicio de la Deuda, teniendo en cuenta que la ejecución de este gasto depende de los vencimientos pactados, por lo cual no son comparables y poder así analizar la eficiencia con la cual las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

obligaciones éstas equivalen a 39,7%, \$63,8 billones y los pagos suman \$59 billones que equivalen al 36,7%.

Estos resultados si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2013, reportan un mejor comportamiento pasando las obligaciones de 39,3% en 2013 a 39,7% en 2014, es decir, un 0,4% de mayor ejecución al primer semestre que representa más de \$8,6 billones.

#### Cuadro 4.7: Ejecución vigencia fiscal 2014 – I Semestre

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación					Porcentaje de ejecución				
	Vigente Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	sin comprometer (5)=(1-2)	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)
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>113.835</b>	<b>56.450</b>	<b>47.064</b>	<b>46.298</b>	<b>57.385</b>	<b>49,6</b>	<b>41,3</b>	<b>40,7</b>	<b>83,4</b>	<b>98,4</b>
Gastos de Personal	23.365	10.734	10.151	9.965	12.631	45,9	43,4	42,6	94,6	98,2
Gastos Generales	7.684	4.894	2.782	2.680	2.790	63,7	36,2	34,9	56,9	96,3
Transferencias	81.084	39.871	33.681	33.242	41.212	49,2	41,5	41,0	84,5	98,7
Operación Comercial	1.702	951	449	411	751	55,9	26,4	24,2	47,2	91,6
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>42.452</b>	<b>19.994</b>	<b>19.969</b>	<b>19.496</b>	<b>22.458</b>	<b>47,1</b>	<b>47,0</b>	<b>45,9</b>	<b>99,9</b>	<b>97,6</b>
Deuda Externa	8.821	3.228	3.203	2.799	5.593	36,6	36,3	31,7	99,2	87,4
Amortizaciones	4.074	1.268	1.267	1.263	2.806	31,1	31,1	31,0	99,9	99,7
Intereses	4.747	1.960	1.936	1.536	2.787	41,3	40,8	32,4	98,8	79,3
Deuda Interna	33.631	16.766	16.766	16.697	16.865	49,9	49,9	49,6	100,0	99,6
Amortizaciones	19.399	10.834	10.834	10.765	8.565	55,8	55,8	55,5	100,0	99,4
Intereses	14.232	5.932	5.932	5.932	8.300	41,7	41,7	41,7	100,0	100,0
<b>III. INVERSION</b>	<b>46.822</b>	<b>29.911</b>	<b>16.692</b>	<b>12.681</b>	<b>16.911</b>	<b>63,9</b>	<b>35,7</b>	<b>27,1</b>	<b>55,8</b>	<b>76,0</b>
<b>IV. TOTAL (I + II + III)</b>	<b>203.109</b>	<b>106.355</b>	<b>83.725</b>	<b>78.476</b>	<b>96.754</b>	<b>52,4</b>	<b>41,2</b>	<b>38,6</b>	<b>78,7</b>	<b>93,7</b>
<b>V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)</b>	<b>160.657</b>	<b>86.361</b>	<b>63.756</b>	<b>58.980</b>	<b>74.296</b>	<b>53,8</b>	<b>39,7</b>	<b>36,7</b>	<b>73,8</b>	<b>92,5</b>

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

#### Ley de financiamiento y crisis del sector agropecuario

Desde mediados de agosto de 2013, diversos sectores de la vida nacional manifestaron su inconformidad frente a la situación de sus sectores. En la mayoría de los casos pudimos llegar a acuerdos con los representantes de los distintos sectores, como aconteció, por ejemplo, con los mineros, los caficultores, los transportadores, los maestros y con sectores indígenas del Cauca y Nariño, sin embargo, en el caso del campesinado y del sector agropecuario, en general, fue evidente que se requerían medidas con un horizonte más allá del corto plazo, pues desde el comienzo quedó en claro que estábamos frente a dificultades de carácter estructural en el sector, que exigían una respuesta del mismo carácter, considerando que este sector sólo se ha beneficiado parcialmente de los cambios positivos que ha tenido el país en los últimos años.

El Gobierno nacional, reconoció la necesidad de construir entre todos los actores una nueva política agropecuaria. Con esto en mente, se establecieron mesas regionales de negociación y se han adoptado medidas para ayudar al campo (en materia de insumos, política arancelaria y fortalecimiento de la lucha contra el contrabando, entre otros). Así mismo, el presidente Juan Manuel Santos propuso un Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, que se encuentra en plena implementación.

Como quiera que la atención de la crisis del sector agropecuario necesariamente está asociada a la canalización de sumas importantes de recursos públicos, en las sesiones del Legislativo en donde se discutía el PGN de 2014 escuchamos con suma atención las propuestas que se formulaban para aumentar los ingresos de la Nación, que, sin afectar las metas fiscales ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el GNC, permitiesen financiar un mayor gasto en beneficio del agro, el cual se estimó en \$3,1 billones y para cuya financiación desde un principio anunciamos que no se contaba con los recursos.

Ante esta situación se decidió de manera consensuada acudir al ya mencionado mecanismo previsto en los artículos 347 de la Constitución Política y 24 de la Ley 179 de 1994, Orgánica del Presupuesto. De esta manera, se incluyó una apropiación complementaria en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2014 por \$3,1 billones para el sector agropecuario, la familia campesina y el sector rural, sujeto a la aprobación de una Ley de Financiamiento para este nuevo gasto. La ley de financiación aprobada por el Congreso de la República, Ley 1694 de 2013, *por la cual se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario*, cambió la gradualidad de la eliminación del gravamen a los movimientos financieros – GMF, de la siguiente forma: mantuvo la tarifa del GMF en cuatro por mil (4 x 1.000) en 2014<sup>26</sup>, reduciéndola a dos por mil en 2015; a uno por mil, en 2016 y 2017, y a cero por mil, a partir de 2018.

Con esta decisión se pudo abrir el espacio necesario para financiar las apropiaciones adicionales incorporadas en el PGN de 2014, sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Con estos recursos, como con otras apropiaciones que el Gobierno nacional ha considerado que son un apoyo importante al agro y a las familias campesinas, estamos

<sup>26</sup> Con la modificación de la progresión de descenso de la tarifa, el aforo por GMF para 2014 será de \$6 billones, cerca de \$3,1 billones por encima del estimado en el proyecto inicial de ley de PGN de 2014. Con esta operación se mantiene la consistencia del PGN con las metas macroeconómicas, en especial las metas fiscales, y se financia la inversión social que requiere el sector agropecuario.

dando cumplimiento a los compromisos adquiridos con ocasión de los acuerdos celebrados en las mesas de negociación establecidas con los representantes del sector agropecuario, así como otros que surjan en el curso de la implementación del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, que consideramos una estrategia fundamental para el desarrollo del sector agropecuario y beneficio de las familias campesinas.

En lo que se refiere a la destinación y distribución de los recursos que financian el presupuesto complementario, estas se han efectuado exclusivamente con base en dos criterios:

- Todos los recursos de la ley de financiamiento se asignarán al presupuesto de inversión.
- Todos los gastos que se financien con ellos, se aplicarán al sector rural, especialmente dirigidos en favor de la familia campesina.

En conjunto, con los recursos que se han asignado será posible mantener la continuidad de los programas que viene desarrollando el sector, ampliar su cobertura e impulsar y darle cumplimiento al Pacto Nacional para el Agro. En una labor conjunta de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, y del Departamento Nacional de Planeación, en los primeros meses de 2014 se efectuó la priorización de los recursos de la ley de financiamiento, atendiendo los requerimientos y solicitudes de los sectores participantes en el mesas de diálogo, tal como se acordó con sus representantes, complementados con los nuevos compromisos adquiridos por el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura.

Para ello hemos ordenado los actos administrativos correspondientes, entre ellos las Resoluciones 112 y 113 del 17 de enero de 2014, 124 del 20 de enero, 141 del 21 de enero, 1113 y 1114 del 4 de abril, 1709 del 21 de mayo y 2136 del 20 de junio de este mismo año, mediante las cuales se deja en cabeza de los órganos ejecutores más de \$2,2 billones, destinados a atender necesidades apremiantes, como las relacionadas con el sostenimiento del ingreso a los cafeteros, la familia campesina, proyectos productivos, crédito a los agricultores y vivienda rural, principalmente.

Del total de \$2,2 billones: \$2,1 billones, se han destinado al sector Agropecuario y Desarrollo Rural, a través de sus entidades ejecutoras; \$80 mm, para la consolidación

de zonas rurales vulnerables con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional; \$55 mm para la Unidad para la Consolidación Territorial; \$29,8 mm, para desarrollar el Tercer Censo Agropecuario con cargo al DANE, y \$20 mm para mejorar el acceso al agua potable y saneamiento básico a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Así mismo, la Ley 1694 permitió modificar la Ley 302 de 1996 lo cual permitirá adoptar medidas muy importantes en favor del sector, entre otras, como las siguientes:

- i) Extender hasta el 31 de diciembre de 2014 el plazo de vencimiento de las obligaciones contenidas en los PRAN Agropecuario, Cafetero, Alivio Deuda Cafetera y Arrocerero, así como del FONSA. Dicha disposición también ordenó a FINAGRO y a los administradores o acreedores de estas obligaciones, abstenerse de adelantar cobro judicial hasta la misma fecha, período durante el cual se entienden suspendidos los procesos de cobro.
- ii) Permitir al Gobierno nacional la inclusión de nuevas situaciones de crisis que se traduzcan en caídas severas y sostenidas de los ingresos de los productores, e incorporar nuevos beneficiarios individuales, incluyendo beneficiarios agrupados en créditos asociativos o alianzas estratégicas.
- iii) Permitir al Gobierno Nacional el diseño y la implementación de nuevos mecanismos de crédito para financiar productores agropecuarios en situaciones de crisis.

Adicionalmente, en desarrollo de la Ley 1694 de 2013, el Gobierno nacional expidió el Decreto 355 de 2014 que incluye los lineamientos para beneficiar a productores que se encuentren en situaciones de crisis en el marco del FONSA, así como la reglamentación de la línea de crédito para pago de pasivos no financieros, especialmente los derivados de adquisición de insumos agropecuarios. En el marco de este decreto, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, también expedimos las Resoluciones 0165 y 0166 de 2014, donde se señalan las siguientes cadenas agropecuarias sujetas de ser beneficiarias de compras de cartera bajo la nueva situación de crisis asociadas a caídas severas y sostenidas en los precios: café, algodón, maíz, cacao, papa, caña de azúcar, caña panelera, fríjol, cebolla de bulbo, leche y aceite de palma. Con estas resoluciones, el programa FONSA cuenta con todos los elementos para implementar las compras de cartera que significarán un importante alivio para los productores agropecuarios.

Es importante señalar, finalmente, que las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación para 2014 con destino al sector agropecuario, sin considerar los \$3,1 billones aprobados en la ley de financiamiento, ascienden a \$2,1 billones. Al incluir en el PGN los \$3,1 billones, el monto aprobado para el sector es de \$5,2 billones, superior en 39% respecto a lo apropiado en 2013. La cifra más alta que se le ha destinado al sector en toda su historia.

### 4.2.3 Sistema General de Regalías, SGR

El Acto Legislativo (AL) 05 de julio de 2011, creó el SGR, desarrollado por la Ley 1530 de 2012 y otras normas reglamentarias<sup>27</sup>. Este cambio constitucional y legal estableció un nuevo sistema de distribución, corrigiendo la inequidad existente entre las regiones. 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. La reforma constitucional aprobada dispuso que todas las regiones se beneficiaran de los recursos de una manera más equitativa.

Este cambio ha convertido a las regalías en una herramienta muy poderosa y eficaz de inclusión social y desarrollo económico. La reforma a las regalías, con sus componentes de equidad regional y de equidad social, hace parte de la gran estrategia que estamos desarrollando para reducir la pobreza en el país. Los resultados que muestran las cifras proporcionadas por el DANE demuestran que el efecto ha sido positivo y los niveles de pobreza y pobreza extrema empiezan a registrar una tendencia descendente muy fuerte, que estamos seguros se mantendrá en los próximos años.

La Ley 1530 de 2012 regula la organización y el funcionamiento del SGR. El objeto de esta ley es determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, así como el régimen presupuestal del SGR. De acuerdo con esta misma ley, este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el SGR.

La Constitución y la Ley 1530 de 2012 dispusieron explícitamente que las regalías no hagan parte del PGN, ni del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, como quiera

<sup>27</sup> Para consultar toda la reglamentación véase <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Decretos.aspx>

que las regalías deben administrarse con criterio presupuestal, el correspondiente presupuesto que distribuye los recursos provenientes de las regalías, y que forma parte de un sistema presupuestal autónomo por mandato constitucional, deberá ser presentado y aprobado en el Congreso, en las fechas, plazos y procedimientos dispuestos por la mencionada Ley 1530 de 2012.

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.

#### Cierre presupuestal del SGR 2012 y ajustes del presupuesto bienal SGR 2013-2014

De conformidad con lo dispuesto en la normatividad, en especial el artículo 12 de la Ley 1606 de 2012<sup>28</sup>, el Gobierno nacional realizó el cierre presupuestal correspondiente a la vigencia 2012. Este artículo dispuso que el cierre del Presupuesto del SGR para la vigencia fiscal de 2012 lo realice el MHCP con base en los montos finales de los recursos recaudados por el sistema y los giros efectivamente realizados, teniendo en cuenta la distribución inicial hecha de conformidad con la ley. Así mismo, esta norma facultó al Gobierno nacional para que mediante decreto adelantara los ajustes al presupuesto del SGR para la vigencia 2012, se realizara el cierre de dicha vigencia, y se modificara el presupuesto del bienio 2013-2014, realizando el ajuste en los ingresos y gastos del mismo e identificando las apropiaciones con las que se deben atender los giros pendientes de realización.

Así se hizo. Mediante Decreto 1399 del 28 de junio de 2013, el Gobierno nacional, en ejercicio de estas facultades, procedió a efectuar el cierre presupuestal de la vigencia 2012 del SGR con base en los montos finales de los recursos recaudados por el sistema, los giros efectivamente realizados, y teniendo en cuenta la distribución inicial hecha de conformidad con la Ley (las cifras utilizadas fueron las disponibles con fecha de corte

<sup>28</sup> Ley 1606 de 2012, "Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014".

a 29 de mayo de 2013). La distribución incorporada por el Decreto 1399 de 2013 en el presupuesto del bienio 2013-2014 vigente se efectuó siguiendo los mismos criterios que se utilizaron para distribuir el presupuesto de la vigencia de 2012.

### Mayor recaudo del SGR durante la vigencia de 2012

Por otra parte, de conformidad con el decreto de cierre de la vigencia 2012 y con base en la información remitida por las entidades responsables se pudo determinar que el valor recaudado en 2012, por concepto de regalías y compensaciones, rendimientos financieros y margen de comercialización para el SGR, ascendió a \$10,6 billones. Suma superior en casi \$1,5 billones al valor aforado en el presupuesto de la vigencia de 2012 que fue de \$9,1 billones (Artículo 2° del Decreto 1399 de 2013).

De acuerdo con la norma, este mayor valor debe incorporarse en el presupuesto del SGR en el bienio 2013-2014, distribuido con los mismos criterios utilizados en el presupuesto del SGR de 2012, en el entendido de que se causó y recaudó en 2012 y, por lo mismo, se le debe aplicar la misma normatividad utilizada en la distribución inicial. Como este mayor valor recaudado, a diferencia de los recursos del cierre presupuestal, no hacía parte integral del presupuesto de 2012, el Gobierno nacional tramitó en el segundo semestre de 2013 el correspondiente proyecto de ley de adición para incorporar los recursos adicionales al presupuesto de la vigencia bienal 2013-2014. En efecto, junto con el Ministro de Minas y Energía, pusimos a consideración de las comisiones económicas del Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente, que se identificó así: proyecto de ley números 90/2013 (Cámara) y 118/2013 (Senado): *Por la cual se adiciona el mayor valor recaudado de la vigencia de 2012 al presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014*".

Su aprobación habría permitido incorporar en el presupuesto del SGR del bienio 2013-2014 el valor de las regalías y compensaciones recaudadas de 2012 por encima del aforo presupuestal de esa vigencia, esto es, cerca de \$1,5 billones, distribuido en el presupuesto de gastos en los términos dispuestos en la normatividad del SGR. No obstante, terminado el correspondiente periodo legislativo el pasado 20 de junio las comisiones económicas no habían decidido en primer debate sobre el proyecto de ley.

#### 4.2.4 Aprobación del Presupuesto de las Contribuciones Parafiscales 2014

En el curso de la etapa de discusión y aprobación del PGN para 2014, Ley 1687 de 2013, 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 2014 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.

En su momento, estas contribuciones fueron definidas por la Ley 179 de 1994 así: *Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.* Esta misma norma indicó que se incorporarían al presupuesto, a título informativo, las contribuciones administradas por los órganos que forman parte del PGN, dejando por fuera del mismo aquellas otras administradas por entidades extrapresupuestales, autorizadas por la ley. La Ley 1687 en mención ha modificado esta situación y ha ordenado que estas contribuciones, administradas por los órganos que no forman parte del PGN, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporen en un presupuesto independiente que se someterá a la aprobación del CONFIS, exceptuando de este mandato las destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

**Ley 1687 de 2013:** Artículo 81°. *El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*

*Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.*

*Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.*

**PARÁGRAFO.** *El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el 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, optimizando de esta manera los mismos.

Esta es, sin duda, una medida sana que refleja los principios de buen gobierno que ha defendido nuestra administración. La aprobación del Legislativo contribuirá al desarrollo de los principios de transparencia y de cuentas claras y sanas, uno de los pilares de la agenda de política económica que nos orienta; constituye, además, un criterio asociado a las buenas prácticas internacionales, según las cuales tales ingresos deben ser conocidos al momento de reportarse las finanzas de los recursos públicos.

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 pretendemos eliminar las contribuciones parafiscales, pero si buscamos 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 procurar que se desarrolle una adecuada rendición de cuentas a la sociedad y a los beneficiarios, con la mayor transparencia, como debe ser. Las contribuciones parafiscales que se incorporarán en el presupuesto independiente que requerirán aprobación del CONFIS son 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 3° del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, el Gobierno nacional expidió el Decreto 3035 de 2013 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 2014 asegurando su ejecución<sup>29</sup>.

Así mismo, en su calidad de Secretaria Ejecutiva del CONFIS, la DGPPN expidió la Circular 05 del 4 de febrero del 2014 informando el trámite de aprobación de los presupuestos para la vigencia 2014, indicó los criterios y procedimientos generales que debían seguir los órganos respectivos, así como el cronograma previsto para envío y trámite de aprobación.

Posteriormente, el CONFIS, en sesión realizada el 25 de marzo de 2014, realizó la evaluación de los presupuestos presentados por los órganos administradores de contribuciones parafiscales que no forman parte del PGN, escuchando las exposiciones presentadas por dichos órganos, y las realizadas por los órganos invitados a la sesión de aprobación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 3035 de 2013.

De esta manera, mediante la Resolución CONFIS 003 del 11 de abril de 2014 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 2013, para la vigencia fiscal de 2014, en los términos presentados por los órganos que se relacionan a continuación (cifras en pesos).

<sup>29</sup> Por otra parte, el Decreto 1053 del 5 de junio de 2014 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.

**Cuadro 4.8: Presupuestos aprobados 2014 de las Contribuciones Parafiscales administradas por órganos que no forman parte del PGN**

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	APROBADO 2014
CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - COLSUBSIDIO	656.554.520.400
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMPENSAR	547.418.288.909
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA - COMFAMA	523.441.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAFAM	334.069.233.045
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA - COMFANDI	220.560.159.363
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ANTIOQUIA - COMFENALCO ANTIOQUIA	182.576.783.811
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO VALLE	137.788.960.459
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO ANDI - COMFENALCO CARTAGENA	103.964.412.500
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ATLÁNTICO - COMFAMILIAR DEL ATLÁNTICO	95.103.212.238
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO SANTANDER	87.929.284.375
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL META - COFREM	75.006.096.853
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFAMILIAR RISARALDA	69.043.576.714
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACÁ - COMFABOY	67.810.000.000
CAJA SANTANDEREANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - "CAJASAN"	62.812.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS - COMFAMILIARES CALDAS	62.360.846.869
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR - COMFACESAR	57.058.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANQUILLA - COMBARRANQUILLA	56.236.651.954
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CORDOBA - COMFACOR	61.765.948.549
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL MAGDALENA - CAJAMAG	54.154.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR HUILA	53.070.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAUCA - COMFACAUCA	52.602.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR NARIÑO	46.292.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO TOLIMA	41.778.174.881
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA - COMFAGUAJIRA	36.122.677.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CASANARE - COMFACASANARE	32.698.282.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA Y BOLIVAR - COMFAMILIAR CARTAGENA	32.462.040.273
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	29.716.501.446
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO QUINDÍO	28.414.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO	28.869.755.494
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE "COMFASUCRE"	28.830.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN DE FAMILIAR DEL ORIENTE COLOMBIANO COMFAORIENTE	26.211.873.738
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANCABERMEJA - CAFABA	22.210.242.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL TOLIMA - COMFATOLIMA	22.572.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAQUETA - COMFACA	14.595.788.568
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCÓ - COMFACHOCÓ	13.096.789.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CUNDINAMARCA - COMFACUNDI	12.712.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ARAUCA - COMFIAR	11.686.584.889
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL PUTUMAYO - COMFAMILIAR PUTUMAYO	10.097.000.000

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	APROBADO 2014
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMACOL - COMFAMILIAR CAMACOL	9.103.742.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA ISLA - CAJASAI	6.930.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA - COMCAJA	6.213.495.432
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL AMAZONAS - "CAFAMAZ"	2.663.000.000
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - CAFASUR	2.412.832.000

FONDOS CAFETEROS, AGROPECUARIOS Y PESQUEROS	APROBADO 2014
FONDO NACIONAL DEL CAFÉ	144.580.070.000
FONDO NACIONAL DEL GANADO	78.067.754.940
FONDO NACIONAL DE FOMENTO HORTIFRUTICOLA	12.561.059.559
FONDO DE FOMENTO PALMERO	32.788.163.521
FONDO NACIONAL DE LA PORCICULTURA	19.725.321.798
FONDO NACIONAL AVICOLA	14.273.329.298
FONDO NACIONAL DEL ARROZ	10.992.000.000
FONDO NACIONAL DEL CACAO	6.683.080.944
FONDO NACIONAL CEREALISTA	2.980.377.920
FONDO NACIONAL DE LA PANELA	3.408.000.000
FONDO NACIONAL DEL TABACO	1.579.058.838
FONDO DE FOMENTO NACIONAL DE FRIJOL SOYA	344.456.902
FONDO DE FOMENTO ALGODONERO	691.895.590
FONDO DE FOMENTO NACIONAL DE LEGUMINOSAS	492.554.242
FONDO DE FOMENTO CAUCHERO	197.528.940

Los cincuenta y ocho (58) presupuestos presentados a consideración del CONFIS ascienden a \$4,4 billones que equivalen a 0,58% del PIB 2014, 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 Social<sup>30</sup>, 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.

<sup>30</sup> 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).

#### 4.2.5 Informe sobre atención a víctimas 2013-2014

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional a través del PGN ha programado alrededor de \$15 billones para los programas de atención y reparación a víctimas, que junto con los recursos apropiados por las entidades territoriales para atender los componentes de educación y salud suman un presupuesto sin precedentes en la historia del conflicto armado interno nacional para la atención a las víctimas.

El artículo 175 de la Ley 1448 de 2011 indica que el Gobierno nacional determinará anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades contempladas para implementar las medidas de atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno. Así mismo, en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 se define que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deben velar porque los presupuestos presentados por las entidades encargadas de la ejecución de las medidas, contempladas en la Ley 1448 de 2011, incluyan de manera prioritaria los rubros para implementarla eficientemente dentro del espacio fiscal asignado.

Para el PGN de la vigencia 2014 que se proyectó en el 2013, se programaron recursos para adelantar la política para la población de víctimas del conflicto armado interno por el orden de \$6,83 billones, de los cuales \$3,06 billones corresponden a inversión (45%) con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), \$1,63 billones pertenecen al componente de salud<sup>31</sup> (24%), \$1,07 billones a educación (16%) que se financian a través del Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>32</sup> y se ejecutan directamente por las entidades territoriales; y finalmente, \$1,07 billones (16%) en gastos de personal, generales y transferencias de funcionamiento dentro de las entidades de orden nacional.

<sup>31</sup> De acuerdo al artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, un porcentaje de los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud; por lo tanto, una parte de estos recursos son de este recaudo y entra al rubro de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación.

<sup>32</sup> Estos recursos tanto del sistema de Salud como de Educación están dispuestos en el cronograma del CONPES 3712 de 2011 y en su actualización CONPES 3726 de 2012, a precios corrientes. Los mismos tienen sustento legal en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011: "Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas... con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico".

Es importante aclarar que los recursos del Sistema de Salud y Educación corresponden a los costos estimados en el CONPES 3712 de 2011 y a su actualización en el CONPES 3726 de 2012. Este presupuesto se incluyó así, toda vez que la estimación de costos fue universal al igual que la programación anual de estos recursos en el Presupuesto General de la Nación y la financiación del Sistema de Salud.

La asignación inicial del presupuesto total para 2014 presenta un incremento nominal del 5% (\$330 mm) respecto a 2013. Este presupuesto es consistente con el escenario fiscal de mediano plazo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2017, así como con el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011 y su actualización de acuerdo al CONPES 3726 de 2012).

- **Total presupuesto 2014 por componente**

Cabe destacar los esfuerzos presupuestales para la política de atención a víctimas, que permite generar un crecimiento nominal del 5% con respecto al año anterior como se puede apreciar en el cuadro 4.9. En este sentido, el presupuesto para la atención a víctimas se concentra en las medidas de Asistencia (43%) y Reparación; y en los componentes de Salud (26%), Atención Humanitaria (20%), Educación (16%), Indemnización por Vía Administrativa (9%), Vivienda (8%) y Fortalecimiento Institucional (8%).

El esfuerzo adicional se refleja considerablemente en los componentes de Atención Humanitaria que pasa de invertir \$1,2 billones a \$1,4 billones (crecimiento del 13%) especialmente para los pagos de Atención Humanitaria de Emergencia, Fortalecimiento institucional de \$533 mm a \$579 mm (crecimiento de 8%) en donde se priorizan nuevos proyectos para apoyar la participación y visibilización de las víctimas, el fortalecimiento en la capacidad de coordinación con el SNARIV y para mejorar los canales de atención y comunicación con las víctimas (cuadro 8); Garantías de no repetición de \$15 mm a \$16 mm (crecimiento de 7%) en gran medida para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo para prevenir y atender el desplazamiento forzado; Asistencia Judicial de \$36 mm a 38 mm (crecimiento de 6%), y finalmente, el componente de Vivienda al mantenerse estable, vela por la continuidad efectiva del programa de subsidio de vivienda familiar para población en situación de desplazamiento. Por su parte, los componentes con disminuciones se explican en gran medida por la reformulación de los programas al interior de las entidades, lo cual implica en algunos casos una solicitud

de menos recursos y en otros la priorización de algunos componentes de la política, en especial para atender las órdenes de la Honorable Corte Constitucional.

**Cuadro 4.9: Recursos Víctimas por componente 2013-2014**

		Millones de pesos corrientes				
Medida / Componente		2013		2014		Var % 2013 - 2014
		Presupuesto	Part. %	Presupuesto	Part. %	
Asistencia	Asistencia Judicial	36.050	1%	38.310	1%	6%
	Educación (SGP)	1.120.091	17%	1.070.334	16%	-4%
	Salud (PGN+Sistema de Salud)	1.546.492	24%	1.800.094	26%	16%
	Identificación	3.167	0%	945	0%	-70%
	<b>(1) Total Asistencia</b>	<b>2.705.800</b>	<b>42%</b>	<b>2.909.684</b>	<b>43%</b>	<b>7%</b>
Atención	Atención Humanitaria	1.205.452	19%	1.392.083	20%	15%
	Retornos y Reubicaciones	111.937	2%	108.408	2%	-3%
	Centros Regionales de Reparación	27.000	0%	28.644	0%	6%
	<b>(2) Total Atención</b>	<b>1.344.390</b>	<b>21%</b>	<b>1.529.135</b>	<b>22%</b>	<b>12%</b>
Reparación	Restitución de Tierras	249.753	4%	231.705	3%	-7%
	Indemnización	654.613	10%	621.655	9%	-5%
	Vivienda	580.000	9%	580.000	8%	0%
	Generación de Ingresos	240.199	4%	238.650	3%	-1%
	Educación Superior	33.484	1%	28.484	0%	-15%
	Medidas de Satisfacción	41.851	1%	33.125	0%	-21%
	Reparaciones Colectivas	45.000	1%	22.000	0%	-51%
	Garantías de no repetición	15.012	0%	16.165	0%	8%
<b>(3) Total Reparación</b>	<b>1.859.912</b>	<b>29%</b>	<b>1.771.785</b>	<b>26%</b>	<b>-5%</b>	
Otros	(4) Enfoque diferencial	31.000	0%	27.286	0%	-12%
	(5) Fortalecimiento Institucional	533.139	8%	578.980	8%	9%
	(6) Coordinación Nación - Territorio	30.000	0%	18.000	0%	-40%
<b>Total (1+2+3+4+5+6)</b>	<b>6.504.240</b>	<b>100%</b>	<b>6.834.869</b>	<b>100%</b>	<b>5%</b>	

Nota: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes:

Fuente: DNP – MHCP.

- **Avances presupuestales según cronograma CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Presupuesto 2012-2013 y Programación 2014**

Con respecto a los esfuerzos presupuestales del Gobierno nacional entre los años 2012-2014 en materia de atención a la población víctima y al Plan de Financiación para

la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011 – CONPES 3726 de 2012), se logra un avance del 28% frente al total de gastos programados para víctimas. Cabe destacar que según el cronograma de diez años dispuesto en el CONPES 3712 de 2011, las inversiones anuales más grandes pesan sobre el primer quinquenio, es decir, estos avances expresan los grandes esfuerzos presupuestales iniciales frente al total de inversión programada (Cuadro 4.10).

**Cuadro 4.10: Avance -CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2013-2014**

**Miles de millones de pesos de 2014**

Medida/Componente		Conpes 3726 de 2012	Total Invertido 2013-2014	% de Avance (Inversión Vs. CONPES)
Asistencia	Asistencia Judicial	319	113	35%
	Educación	8.486	3.382	40%
	Salud	20.302	4.904	24%
	Identificación	78	7	9%
<b>Subtotal Asistencia</b>		<b>29.185</b>	<b>8.405</b>	<b>29%</b>
Atención	Atención Humanitaria	6.204	4.054	65%
	Retornos y reubicaciones	76	309	407%
	Centros Regionales Reparación	356	60	17%
<b>Subtotal Atención</b>		<b>6.635</b>	<b>4.422</b>	<b>67%</b>
Reparación	Restitución Tierras	4.480	510	11%
	Indemnización en efectivo	8.327	2.310	28%
	Indemnización Vivienda	9.141	1.664	18%
	Empleo y GI (+Educación Superior)	7.094	834	12%
	Créditos y Pasivos	312	-	
	Medidas de satisfacción	508	96	19%
	Reparaciones Colectivas	523	68	13%
	Garantías de no repetición	1.906	35	2%
<b>Subtotal Reparación</b>		<b>32.291</b>	<b>5.519</b>	<b>17%</b>
Enfoque diferencial y de género		26	91	350%
Costos Institucionales *		2.399	1571	65%
Otros Costos **		482	49	10%
<b>Total</b>		<b>71.020</b>	<b>20.057</b>	<b>28%</b>

\* Inversión -Fortalecimiento Institucional-

\*\* Inversión - Coordinación Nación - Territorio

2012: Recursos ejecutados

2013: Recursos vigentes sin Ley de Traslados

2014: Recursos programados.

Fuente: DNP-MHCP.

Nota: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes.

De las medidas contempladas en la ley, el avance en términos presupuestales frente al plan de financiación de la Ley en la medida de atención es de un 67% con respecto al total programado, en la medida de asistencia un 29% y en la de reparación un 17%. Se destaca el progreso en la inversión para los componentes de Retornos y Reubicaciones (405%), Enfoque Diferencial (344%), Atención Humanitaria (65%), Fortalecimiento Institucional (65%), Asistencia Judicial (35%), Indemnización en efectivo (28%) y Reparaciones Colectivas (13%).

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda ha participado activamente en todas las instancias que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 le han otorgado. En todas ellas, el papel de Ministerio de Hacienda ha sido el de velar por el cumplimiento de lo programado en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, lo cual ha significado que la política se ciña a lo ordenado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y se desarrolle sobre el principio constitucional de sostenibilidad fiscal necesario para una cabal ejecución de la política de víctimas.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha incluido dentro de su operación normal las actividades que tienen relación con la política de víctimas, por tanto diseñó e incluyó dentro del Sistema de Monitoreo de la Gestión Integral – SMGI de la entidad el plan “Ini.2012.RS1.001: Contribuir desde el marco de la competencia del MHCP, al desarrollo del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, el cual tiene como objetivo realizar seguimiento a los compromisos del MHCP dentro del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De este plan se destaca la conformación de un grupo interdisciplinario al interior del Ministerio que cuenta con la participación de 18 profesionales de diferentes instancias que están a cargo de llevar a buen término las responsabilidades del Ministerio en cuanto a la política de víctimas.

#### **4.2.6 Proyecto Efectividad y Eficiencia del Gasto**

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, de manera que la mejor gestión presupuestaria contribuya decididamente a la satisfacción de las necesidades de toda la población, especialmente la más vulnerable.

Sobre la base de estos criterios, el cambio esperado es 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.

Para lograrlo, se han propuesto 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.

En la búsqueda de estos propósitos, la DGPPN del MHCP, puso en marcha el Proyecto para la Efectividad y la Eficiencia del Gasto Público. En el marco de dicho proyecto, se han planteado las siguientes estrategias: i) diseño y desarrollo institucional y organizacional que permita una administración efectiva y eficiente del presupuesto; ii) diseño y desarrollo de sistemas de información, que facilite la toma de decisiones gerenciales, y provea la información que contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica también la modificación de los esquemas de clasificación presupuestal.

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.

En términos generales, 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.

En el marco del Proyecto, se han obtenido los siguientes resultados:

1. Se consolidó y fortaleció del Portal de Transparencia Económica (PTE). En ejercicio del principio de transparencia, este es un portal abierto al público, sin restricción alguna, donde puede consultarse el recorrido del gasto desde el año 2000, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes a mes y acumulado mensual, efectuado por los sectores y subsectores, y los órganos que los componen, a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). En este portal podemos conocer cuándo y cómo se gasta; cuánto y con quién se contrata, y cuál su comportamiento a lo largo del tiempo. Durante 2013 y 2014 se han mejorado los reportes del PTE.

Estos reportes constituyen módulos de lo que hemos llamado *tableros de control gerencial*, con los cuales se busca proveer información valiosa para el monitoreo del desempeño de gasto de las entidades del sector público, y la toma de decisiones gerenciales. En particular, se generaron a lo largo del periodo varias consultas sobre la ejecución de contratos, convenios y fiducias vinculadas al Presupuesto General de la Nación con destino a clientes externos, entre otros, la Alta Consejería para el Buen Gobierno de la Presidencia de la República. Se destaca un comparativo de ejecución de contratos entre enero de 2013 y 2014. Adicionalmente, con la colaboración de la Administración del SIF Nación, se publicó la consulta de contratos puntuales a través del carrusel de la página inicial (<http://www.pte.gov.co>).

2. Entre 2013 y lo corrido del 2014 se abrió un espacio de comunicación muy importante con la OCDE en torno a los temas presupuestales a través del Comité de Gobernanza Pública. Es así como, con el apoyo de Presidencia de la República, logramos reunirnos de manera oficial con altos funcionarios de este organismo, como el Director Adjunto del Departamento de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, Mario Marcel, el Jefe de la División de Presupuesto y Gasto Público, Jón Ragnar Blöndal y una de las analistas de políticas del Departamento de Gobernanza Pública, Camila Vammalle.

La jornada de trabajo tuvo lugar en abril de 2014. En ella, la DGPPN en cabeza de su Director presentó ante el Directorio de la OCDE la evolución del sistema presupuestal colombiano y cómo ha sentado unas bases firmes para el desarrollo de prácticas de presupuesto por desempeño en nuestro país. Destacó la fuerte institucionalidad que Colombia tiene en materia de disciplina fiscal, la capacidad institucional para

ejecución de los recursos públicos, la consolidación de instrumentos de medición y sistemas de información sobre la ejecución financiera y el cumplimiento de metas de política del gobierno y la construcción de una cultura alrededor del monitoreo de desempeño y de ejecución presupuestal cuyas prácticas más consistentes con el presupuesto por desempeño son lideradas por la Alta Consejería para el Buen Gobierno, en estrecha colaboración con la DGPPN.

Por su parte, la OCDE expuso los principios y directrices en materia presupuestal y de gestión del desempeño, así como temas de particular interés como: la presupuestación plurianual, la presupuestación de arriba hacia abajo, la vinculación del presupuesto y la estrategia de desempeño y las revisiones de gasto como instrumento de reciente implementación para la evaluación rápida en la asignación de recursos. Se espera seguir discutiendo estos temas en las reuniones de Jefes de Presupuesto que la OCDE organiza periódicamente.

Durante el mismo periodo la DGPPN dio respuesta a la versión preliminar del cuestionario de acceso de la OCDE, en particular del capítulo de presupuesto y desempeño<sup>33</sup>. Cabe mencionar que el cuestionario completo suma los esfuerzos de otras áreas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como de otras entidades como el DNP, bajo la coordinación de la Presidencia de la República. Esto le dará elementos a esta organización para evaluar el grado de avance del país y para definir las recomendaciones que la OCDE pueda formular para fortalecer el sistema presupuestal y desempeño.

3. Desde 2013 se inició el proceso de adopción del Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional 2001. Con tal fin se comenzó un estudio para establecer definiciones alternativas de los componentes de gasto público (inversión y gastos operativos) y procesar la información de gasto existente de acuerdo con esas nuevas definiciones. Es importante resaltar que en las disposiciones generales de la ley de PGN de 2014 se incluyó con carácter de norma orgánica un artículo que ordena que la presentación del proyecto de PGN deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales a más tardar para la vigencia fiscal de 2016.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> OCDE Public Governance And Territorial Development Directorate - Public Governance Committee. Accession Review Questionnaire. Budget Performance Questionnaire. P 51 – 65.

<sup>34</sup> Artículo 82 Ley 1687 de 2013.

En concordancia con el mandato anterior, la DGPPN se ha propuesto como meta presentar el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2015 con base en esta metodología.

4. Con el apoyo del Viceministerio Técnico del MHCP, quien coordina el programa de cooperación técnica con la Unión Europea a través de Eurosocial, se cuenta con un proyecto de intercambio de experiencias exitosas en materia de presupuesto y desempeño del gasto con países de la Unión Europea y América Latina. Producto de la gestión de intercambio se han hecho dos seminarios con la participación de funcionarios de Francia y Perú, los cuales han dado insumos a la DGPPN para la estructuración de cambios profundos en la presupuestación y la incorporación de estándares internacionales en el ejercicio presupuestal.

En particular se ha conocido de cerca la experiencia de reforma del sistema presupuestario francés, la cual tuvo como eje la expedición y entrada en vigencia de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF, por sus siglas en francés). También se profundizaron los temas de interrelación contabilidad y presupuesto desde la experiencia peruana y el desarrollo de sistemas de información para el seguimiento del gasto.

Todos estos logros están orientados a convertir el presupuesto en una herramienta de gestión pública mediante la construcción de capacidad organizacional, la producción de información y análisis sobre gasto público y desempeño, y el estudio y adopción de prácticas y procesos presupuestales modernos provenientes de experiencias internacionales exitosas que se han convertido en estándares aceptados por la comunidad internacional.

### 4.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

La DGPPN es consciente de que alcanzar las metas implica retos. Existen eventos contingentes que pueden afectar el cumplimiento de las actividades propuestas. Algunos externos, especialmente relacionados con el comportamiento de la economía internacional que podrían afectar la economía colombiana y modificar las orientaciones de política del Gobierno Nacional. Otros internos, más cercanos al ejercicio presupuestal relacionados entre otros, por ejemplo, con situaciones como la ejecución de la Ley 1448

de 2011, Ley de Víctimas, que podría demandar recursos adicionales a los contemplados en las proyecciones fiscales actuales (Documento CONPES 3712 de 2011); las demandas contra el Estado podrían generar presiones sobre el gasto que obliguen a modificar las prioridades de gasto; persiste la incertidumbre sobre el tamaño del pasivo pensional y los faltantes por cubrir de la sentencia de la Corte Constitucional en salud, y víctimas de desplazamiento forzado. Así mismo, y de resultar exitosas las conversaciones que actualmente se adelantan con las FARC, y las que se realicen con otras organizaciones que actúan por fuera de la legalidad, será preciso ajustar las cifras de los presupuestos futuros tomando en consideración las necesidades fiscales que surjan y los compromisos que se suscriban.

De igual manera, el mandato que ha recibido el presidente Juan Manuel Santos para dirigir los destinos del país durante los próximos cuatro años, implicará la formulación, presentación y aprobación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de su correspondiente Plan de Inversiones. Esto podrá significar ajustes y modificaciones en la composición y monto del presupuesto de las próximas vigencias fiscales, tanto del gasto como de las fuentes que lo financian.

## 5. DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

### 5.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

En un panorama de mediano plazo, el MHCP – a través de la DAF –, se visualiza como una entidad encargada de apoyar a las entidades territoriales en el propósito de preservar su sostenibilidad fiscal. La salud financiera es el soporte de una verdadera autonomía territorial, con fundamento en ella los gobiernos territoriales pueden mejorar el cumplimiento de sus competencias e impulsar el desarrollo regional en sus jurisdicciones.

En ese sentido el MHCP en materia de descentralización fiscal apoya a los departamentos y municipios en la tarea continua de fortalecer sus capacidades de gestión financiera de tal modo que mediante el perfeccionamiento de estas aptitudes surjan círculos virtuosos de oferta ampliada de bienes y servicios públicos, mayor competitividad económica, estándares más altos de bienestar social y mayores recaudos tributarios en todos los rincones del país.

Desde esta óptica, el MHCP continuó adelantando esfuerzos orientados a mejorar la capacidad de gestión financiera de las ET en pro de su solidez financiera. Finanzas territoriales saludables agilizan el avance del país hacia la reducción de las brechas de desarrollo existente entre regiones y grupos sociales.

### 5.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Durante este periodo las tareas realizadas por el MHCP en materia de descentralización fiscal se dirigieron a: a) monitorear y hacer seguimiento al desempeño de las finanzas regionales y locales; b) mejorar las herramientas para el reporte de la información fiscal territorial a través del Formulario Único Territorial (FUT); c) proporcionar asesoría y apoyo a las Entidades Territoriales (ET) para fortalecer su gestión fiscal y financiera; d) brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que adelantan programas dirigidos a restablecer su salud fiscal mediante programas de saneamiento contemplados en las Leyes 617 de 2000 y 550 de 1999; e) suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET con el fin de mejorar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en aras del desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia definida en el decreto Ley 028 de 2008 y apoyar el saneamiento fiscal de los hospitales públicos de departamentales y

municipales, de conformidad con el marco legal definido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2012 y 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**

Monitorear y hacer seguimiento al desempeño financiero territorial permite prevenir la ocurrencia de eventos que puedan atentar contra la sostenibilidad fiscal regional y local. En este sentido, las leyes de responsabilidad fiscal asignan 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 2013 y junio de 2014 se publicaron informes de viabilidad fiscal de las 32 gobernaciones y los 31 municipios capitales para el cierre de 2012 y el primer semestre de 2013. Estos informes están disponibles 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.

Igualmente, en febrero de 2014 se realizó un análisis específico de la dinámica y estructura actual de los principales tributos territoriales, el cual está publicado en la página web del MHCP, específicamente en la siguiente ruta:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Libros>

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 a diciembre de 2012, 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 del MHCP, en el siguiente sitio:

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

Una de las lecciones de este monitoreo es la importancia de estudiar la situación fiscal de sectores específicos de EDS, considerando las particularidades que regulan su operación. De tal modo que en marzo de 2014 el MHCP adelantó un análisis, a manera de alertas tempranas, sobre los principales riesgos fiscales de los Institutos Financieros para el Desarrollo Regional (INFIS). El informe correspondiente está publicado en el siguiente sitio web del MHCP:

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

Por otra parte, el ejercicio de monitoreo de las finanzas públicas territoriales indica que a 31 de diciembre de 2013 las finanzas de las gobernaciones y las alcaldías capitales se conservan sólidas. Una muestra representativa de este grupo de entidades pasó de un superávit fiscal de 0.6% del PIB en diciembre de 2012 a un superávit fiscal de 0,2% del PIB en diciembre de 2013<sup>35</sup>.

El superávit fiscal de las administraciones centrales departamentales y municipales aumentó en 2013 a 1,0% del PIB, al incluir los recursos del balance y las cuentas del rezago presupuestal, que algunas ET incorporaron y ejecutaron con cargo al presupuesto de 2013 (las reservas<sup>36</sup> de 2012 y los recursos que las amparan).

Al cierre del primer trimestre de 2014 el superávit fiscal territorial se mantuvo. Cálculos de la DAF revelan que un grupo representativo de gobernaciones y alcaldías cerró el primer trimestre de 2014 con un superávit fiscal equivalente a 0,3% del PIB. El superávit aumentaría a 0,7% del PIB al incluir en los ingresos las cuentas del rezago presupuestal,

<sup>35</sup> La muestra cubre 31 gobernaciones y 29 alcaldías capitales. Los ingresos totales de este grupo representaron 98% y 99% de los ingresos totales de las 32 gobernaciones y 31 alcaldías capitales respectivamente, al cierre de 2013.

<sup>36</sup> Estos datos revelan la alta incidencia que continúan teniendo los recursos del balance y las reservas presupuestales en la medición de los resultados fiscales territoriales. Desde esta perspectiva, la disminución del rezago presupuestal sigue siendo un reto para las administraciones territoriales. La persistencia de atrasos en la ejecución presupuestal es sin duda un obstáculo para la oportuna provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad.

que algunas ET incorporan en el presupuesto de la vigencia presente (las reservas presupuestales y los recursos que las amparan)<sup>37</sup>.

Durante el primer trimestre de 2014 los gobiernos territoriales continuaron acumulando activos financieros netos en el sistema financiero. Esto significa que disminuyeron sus necesidades de financiamiento crediticio, de tal modo que sus amortizaciones de deuda pública fueron superiores a sus desembolsos de crédito en alrededor de \$59 mil millones.

Las estimaciones fiscales antes mencionadas resultaron consistentes con las proyecciones del Plan Financiero Nacional 2014, en el cual se estima, para el sector regional y local, un superávit de 0,4% del PIB al cierre de 2014<sup>38</sup>.

La disminución del superávit fiscal estuvo altamente influenciada por la expansión del gasto de inversión. A pesar del incremento del pago de intereses de deuda pública, el ahorro corriente aumentó como resultado del dinamismo del recaudo tributario, el crecimiento real del Sistema General de Participaciones (SGP) y la estabilización de los gastos de funcionamiento. Entre tanto, el déficit de capital aumentó pese al repunte de los ingresos por regalías a causa de los mayores compromisos de inversión.

Con todo, la estabilidad fiscal territorial continuó sustentada en el ahorro corriente; el cual se generó, en gran medida, gracias a la aplicación de las leyes de responsabilidad fiscal que ordenan armonizar el crecimiento del gasto y de la deuda pública con la disponibilidad real de ingresos recurrentes y la evolución de la capacidad de pago respectivamente. En consecuencia, la expansión de la inversión evidenciada en los primeros tres meses de 2014 no llevó el resultado fiscal territorial a terrenos deficitarios.

En suma, gracias a la efectividad de las normas de responsabilidad fiscal territorial y el incremento de los ingresos por regalías del SGR, la expansión de la inversión evidenciada durante los tres primeros meses de 2014 no atentó contra la estabilidad fiscal territorial (Cuadro 5.1).

<sup>37</sup> Los resultados fiscales se estimaron con datos de las ejecuciones presupuestales reportados por las entidades territoriales (ET) al FUT a través del CHIP. La información del FUT se complementó con datos reportados por las secretarías de hacienda a la Contraloría General de la República a través del CGR presupuestal. Los reportes hechos por las ET al FUT y a la Contraloría pueden ser consultados en [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co).

<sup>38</sup> Incluye las administraciones centrales y entidades descentralizadas subnacionales, excepto Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresa Metropolitana del Valle de Aburra (ETMVA), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) y Empresas Municipales de Cali (EMCALI), de 2012. La estimación incluye el Sistema General de Regalías (SGR). Así, 75% del superávit fiscal de regionales y locales proyectado para 2014 sería explicado por el SGR, el cual culminaría la vigencia con un balance positivo equivalente a 0,3% del PIB. Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Política Macroeconómica, Actualización Plan Financiero 2014 Documento 002/ 6 de febrero de 2014, p. 25

**Cuadro 5.1:<sup>39</sup> Estimación Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales – Primer Trimestre de 2014 Millones de Pesos**

Concepto	Ene - Mar 2013	Ene - Mar 2014	Variación Nominal 2013/2012
<b>INGRESOS</b>	<b>9.975.289</b>	<b>11.270.221</b>	<b>13%</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>8.993.282</b>	<b>9.947.871</b>	<b>11%</b>
Tributarios	3.813.066	4.556.113	19%
No tributarios	673.522	541.702	-20%
Transferencias	4.506.693	4.850.057	8%
<b>GASTOS</b>	<b>10.223.061</b>	<b>12.651.324</b>	<b>24%</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>1.664.082</b>	<b>1.971.307</b>	<b>18%</b>
Funcionamiento	1.587.177	1.890.579	19%
Intereses y comisiones	76.905	80.727	5%
<b>DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE</b>	<b>7.329.200</b>	<b>7.976.564</b>	<b>9%</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>982.007</b>	<b>1.322.350</b>	<b>35%</b>
Regalías esquema anterior	97.264	6.350	-93%
Leyes 141/94 y 756/02	366	4.902	1239%
Fondo Nacional de Regalías	96.898	1.448	-99%
Otros	884.743	1.316.001	49%
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>8.558.979</b>	<b>10.680.017</b>	<b>25%</b>
Inversión	8.558.979	10.680.017	25%
Otros Gastos de Capital	0	0	Ne
<b>DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL</b>	<b>-7.576.972</b>	<b>-9.357.667</b>	<b>24%</b>
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR</b>	<b>-247.772</b>	<b>-1.381.102</b>	<b>457%</b>
<b>ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>-236.667</b>	<b>-59.535</b>	<b>-75%</b>
Desembolsos	37.010	114.047	208%
Amortizaciones	273.677	173.582	-37%
<b>VENTA DE ACTIVOS</b>	<b>7.427</b>	<b>11.996</b>	<b>62%</b>
<b>BALANCE SGR</b>	<b>2.710.092</b>	<b>3.406.417</b>	<b>26%</b>
Ingresos Incorporados	2.710.092	6.956.389	157%
Compromisos	0	3.549.973	Ne
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL CON SGR</b>	<b>2.462.320</b>	<b>2.025.314</b>	<b>-18%</b>

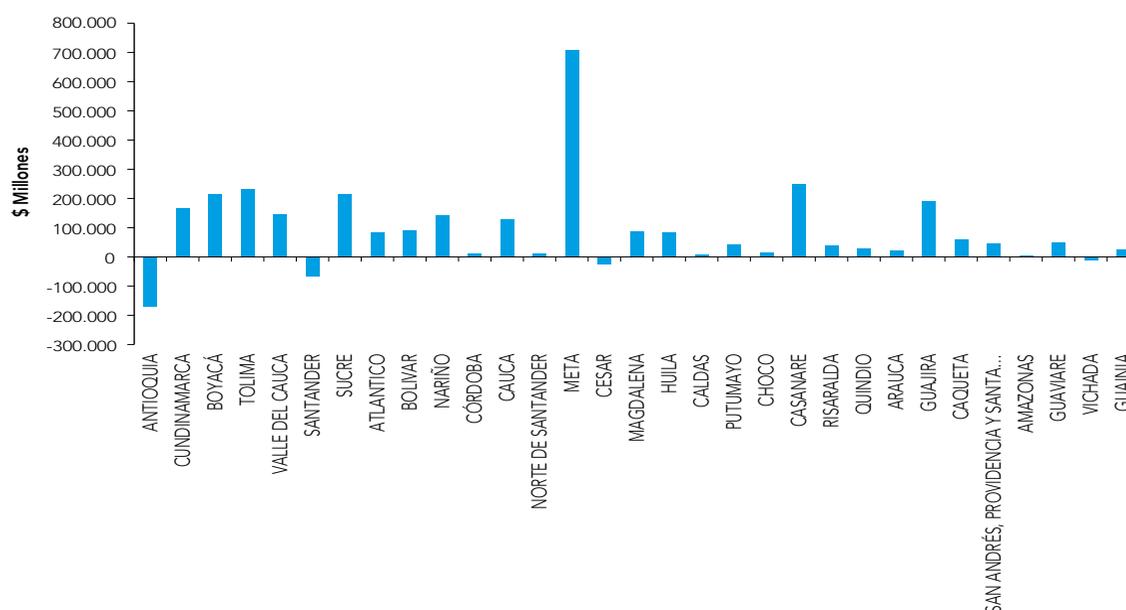
	2013	2014	Variación Nominal 2013/2012
Recursos del Balance	2.344.853	8.001.302	241%
Reservas Presupuestales	3.384.356	4.634.755	37%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y Secretarías de Hacienda.

<sup>39</sup> Es preciso aclarar que las cifras presentadas en este cuadro para el periodo Enero- Marzo de 2013 son diferentes a las presentadas en el cuadro 7.1 de la página 163 de Las Memorias de Hacienda 2013 para el mismo periodo, por las siguientes razones: en la estimación de 2014 el tamaño de la muestra de ET es diferente a la de 2013; en 2014 los ingresos y gastos del SGR se incluyen en la estimación del resultado fiscal de forma separada de los demás ingresos y gastos de las ET, mientras que en 2013 estos ingresos y gastos no están separados; y en 2014 los ingresos del SGR corresponden a los ingresos incorporados por las ET en sus presupuestos mientras que en 2013 los ingresos corresponden a los giros hechos a las ET por a través del SGR. El ajuste metodológico efectuado en las Memorias de Hacienda 2014 obedece a que partir de 2013 entró a operar plenamente el SGR, el cual tiene un régimen presupuestal propio, diferente al que rige para los otros recursos administrados por las ET. Los principales rasgos presupuestales del SGR son: la vigencia fiscal es bienal, lo cual implica que el cierre presupuestal del bienio 2013- 2014 es el 31 de diciembre de 2014, pero en 2012, de forma transitoria, la vigencia fiscal fue anual; se basa en una ejecución de caja, lo cual significa que una partida de gasto únicamente se entiende ejecutada con el pago la misma, de tal modo que los compromisos pendientes de pago de una vigencia fiscal se deben llevar al presupuesto de la vigencia siguiente para efectuar su pago; no existen reservas presupuestales, por lo cual los recursos de caja y los compromisos no pagados no utilizados de una vigencia se deben incorporar en la vigencia siguiente como una disponibilidad inicial; las ET solamente pueden incorporar en sus presupuestos los giros del SGR con la previa aprobación de los proyectos de inversión correspondientes, por parte de los OCAD.

Por tipo de entidades, al cierre del primer trimestre de 2014 las gobernaciones de la muestra registraron el mayor superávit fiscal: \$2,8 billones, equivalentes a 0,37% del PIB. En este grupo, 27 entidades cerraron con superávit y 4 con déficit. Los superávit más altos se contabilizaron en Meta, Casanare y Tolima, y los mayores déficits se evidenciaron en Antioquia, Santander y Cesar (Gráfico 5.1).

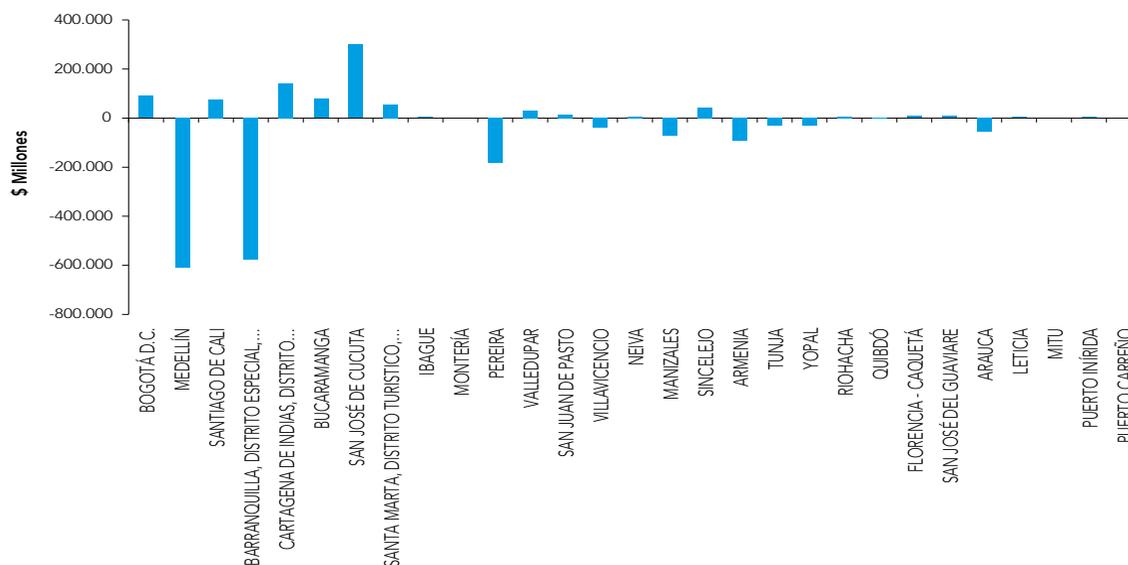
**Gráfico 5.1: Estimación Resultados Fiscales gobernaciones Primer trimestre de 2014 (De mayor a menor ingreso)**



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

En las alcaldías capitales de la muestra el resultado fiscal fue deficitario en 0,11% del PIB. Dieciocho (18) entidades cerraron con superávit y once (11) con déficit. Los mayores superávit se contabilizaron en Cúcuta, Bogotá y Cartagena, mientras que los mayores saldos en rojo se observaron en Medellín, Barranquilla y Pereira (Gráfico 5.2).

**Gráfico 5.2: Estimación Resultados Fiscales Alcaldías Capitales Primer Trimestre de 2014**  
(De mayor a menor ingreso)



Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y Secretarías de Hacienda.

Por otra parte, entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013 los ingresos tributarios de las ET de la muestra aumentaron 10% en términos nominales. El ritmo de crecimiento del recaudo en los municipios (12%) fue superior al de las gobernaciones (8%).

A marzo 31 de 2014 los ingresos tributarios de las ET continuaron en ascenso; en las entidades de la muestra crecieron 19% en términos nominales. El ritmo de crecimiento del recaudo tributario en las ciudades capitales (25%) fue superior al de las gobernaciones (10%).

En las gobernaciones los tributos más dinámicos fueron estampillas (46%), vehículos (21%), licores (14%) y registro (11%). El recaudo por el impuesto al consumo de cigarrillos, así como el correspondiente a otros ingresos tributarios, permaneció constante en términos nominales; mientras que los ingresos por consumo de cerveza retrocedieron en términos nominales (Cuadro 5.2).

Por su parte, en las alcaldías capitales, estampillas (50%) y predial (38%) contabilizaron las tasas más altas de crecimiento; seguidos por otros ingresos tributarios (21%), donde se

destacan delimitación urbana y contribución sobre contratos de obra pública, e industria y comercio (17%). Los recaudos por sobretasa a la gasolina crecieron al 5% nominal (Cuadro 5.2).

### Cuadro 5.2: Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales

#### Millones de pesos

Gobernaciones			
	Ene - Mar 2013	Ene - Mar 2014	Variación Nominal 2013/2012
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>1.352.546</b>	<b>1.491.923</b>	<b>10%</b>
Licores	176.563	201.020	14%
Cerveza	432.787	422.223	-2%
Cigarrillos	103.342	103.990	0,6%
Registro	188.983	209.933	11%
Vehiculos	153.999	185.689	21%
Estampillas	154.499	226.060	46%
Otros	142.373	143.008	0,4%

Alcaldías			
	Ene - Mar 2013	Ene - Mar 2014	Variación Nominal 2013/2012
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>2.460.520</b>	<b>3.064.190</b>	<b>25%</b>
Predial unificado	875.094	1.203.280	38%
Industria y Comercio	957.619	1.116.840	17%
Estampillas	44.135	66.223	50%
Sobretasa a la Gasolina	173.883	183.143	5%
Otros	409.789	494.704	21%

Fuente: Estimaciones DAF con cifras CGR, FUT y Secretarías de Hacienda.

#### b. Mejorar las herramientas para el reporte de la información fiscal territorial a través del Formulario Único Territorial (FUT)

Como resultado de las siguientes actividades se avanzó en la unificación de la información financiera que reportan las ET al nivel nacional de gobierno:

- Entre julio de 2013 y junio de 2014, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DAF, continuó participando y ejerciendo liderazgo en las labores del Comité Técnico del Formulario Único Territorial (FUT), en el cual participan seis ministerios (Interior, Hacienda y Crédito Público, Educación Nacional, Salud y Protección Social, Vivienda Ciudad y Territorio, y Cultura), tres departamentos administrativos nacionales

(Planeación Nacional, Función Pública, y de Estadística), la Contaduría General de la Nación, la Superintendencia de Salud y el Banco de la República.

Al finalizar 2013, se propusieron y aprobaron las modificaciones al plan de cuentas del FUT, y entre febrero y marzo de 2014 se realizaron capacitaciones técnicas sobre el FUT a 152 funcionarios de los 32 Departamentos del país. Igualmente, se capacitaron en temas inherentes al diligenciamiento del FUT a: 26 funcionarios de 10 municipios del Atlántico; 81 funcionarios de 47 municipios del Tolima; 240 funcionarios de 99 municipios de Antioquia.

Entre tanto, en el periodo analizado, a través de la mesa de ayuda del FUT, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se atendieron 1.583 consultas telefónicas de las ET.

- En noviembre de 2013 y con apoyo de un programa de cooperación internacional del BID, la DAF presentó un documento sobre la Experiencia y Tendencias Internacionales en Presupuesto Público y Estructuras Presupuestarias Únicas, a las entidades que hacen parte de las Comisiones Intersectoriales del Formulario Único Territorial y de Estadísticas de Finanzas Públicas. El documento respectivo puede consultarse en la siguiente dirección:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/FCAEBDFF22E30B6EE040090A20005161>

- Asimismo, la DAF expuso, ante el Comité Técnico del FUT, el Contador General de la Nación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un documento que revisa la Experiencia Internacional en Materia de Interoperabilidad de los Sistemas de Información Financiera Territoriales. El documento fue elaborado con miras a continuar fortaleciendo los sistemas de información de las ET y su conexión con los sistemas de información del gobierno nacional. El mencionado documento puede consultarse en la siguiente dirección:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/FCAF5347C8E3D1E3E040090A1F002D2D>

- Con miras a mejorar la contabilidad presupuestal subnacional, se estableció, a finales de 2013, una mesa de trabajo con la Contraloría General de la República y el

Departamento Nacional de Planeación, principalmente, para proponer un plan de cuentas unificado para el presupuesto subnacional.

### c. Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial

Entre julio de 2013 y junio de 2014, las ET contaron con la asesoría y apoyo permanente de la DAF para fortalecer su gestión fiscal y financiera. A continuación (cuadro 5.3) se pueden apreciar las principales acciones realizadas:

**Cuadro 5.3: Acciones de Asesoría y Apoyo a la Gestión Fiscal Territorial Adelantadas por el MHCP**

ACTIVIDAD	JULIO DICIEMBRE 2013	ENERO JUNIO 2014
Atención de Consultas	888	695
Jornadas de Capacitación (Entidades Asistentes) Fuente: SMGI	1.119	194
Revista de Doctrina Tributaria y Financiera Territorial (edición número)	41	42
Observaciones a Estatutos Tributarios Territoriales	5	4
Boletín de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales (edición número)	35 y 36	37 y 38
Visitas de apoyo y asistencia técnica	42	21

Fuente: DAF.

Esta labor de la DAF ha contribuido a robustecer los ingresos de recaudo propio de las ET. Entre 2000 y 2012, los ingresos tributarios territoriales aumentaron a un ritmo más rápido que el PIB nacional, al pasar de 2,2% en 2000 a 2,8% en 2012; por lo cual se continuará impulsando políticas orientadas a fortalecer la capacidad de gestión de las ET en relación con sus ingresos tributarios.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Se estima que en 2013 llegaron a 2,96% del PIB. Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal, *Estimación Recaudos Tributarios Territoriales a Diciembre de 2013*, Mimeo, P.109.

#### d. Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Si bien desde una perspectiva macro las finanzas territoriales siguen sanas, a junio de 2014, 48 ET se encontraban ejecutando programas de saneamiento fiscal con el apoyo y asistencia técnica del MHCP. Esto indica que algunas ET afrontan 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.

Las ET que a junio de 2014 estaban en procesos de reestructuración de pasivos bajo el marco de la Ley 550 de 1999, en los cuales la DAF oficia como entidad promotora (amigable componedor entre las partes) son: siete departamentos (Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño, Sucre y Valle del Cauca), cuatro municipios capitales (Barranquilla, Montería, Sincelejo y Valledupar), y treinta y cuatro municipios no capitales<sup>41</sup>.

Entre tanto, los departamentos de Atlántico y Guajira así como el municipio de Cali adelantan programas de saneamiento fiscal en el marco de la ley 617 de 2000<sup>42</sup>.

Algunas ET optaron por recuperar el equilibrio de sus finanzas mediante acuerdos especiales de pago con sus acreedores. La alternativa de acogerse a la ley de insolvencia (550 de 1999) facilita a las ET, 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.

<sup>41</sup> Ambalema, Aracataca, Armero, Ayapel, Buenos Aires, Canalete, Cerete, Ciénaga de Oro, El Molino, Fundación, Guapí, Guaranda, Herveo, Honda, Isnos, Líbano, Lorica, Maceo, Magangué, Majagual, Montelibano, Planeta Rica, Puerto Libertador, Sabanalarga, Salamina, San Andrés de Sotavento, San Juan de Urabá, San Pelayo, Santa Ana, Since, Soledad, Tamesis, Tumaco, Turbo, Valencia.

<sup>42</sup> En los últimos 10 años se han atendido 141 ET en programas de saneamiento fiscal que incluían 19 departamentos y 122 municipios.

Conscientes de la gravedad de sus problemas financieros, en el último año dos ET decidieron acogerse a los acuerdos de reestructuración de pasivos contemplados en la ley 550 de 1999: el departamento del Caquetá y el municipio de Guapi (Cauca). Entre tanto, dos ET terminaron satisfactoriamente los acuerdos suscritos antes de junio de 2014: los municipios de Planeta Rica (Córdoba) y Valencia (Córdoba).

En los últimos cuatro años, 96 ET han reestructurado y pagado deudas en mora celebrando este tipo de acuerdos, y 51 los terminaron con éxito.

Desde la entrada en vigencia de la ley 550 de 1999, y con corte a 31 de diciembre de 2013 las ET han reestructurado pasivos por \$6,9 billones, de los cuales han pagado el 59% y depurado el 26%<sup>43</sup>.

Con el propósito de mejorar la promoción de los acuerdos de reestructuración de pasivos, las Direcciones Generales de Tecnología y de Apoyo Fiscal están desarrollando un sistema de gestión de las acreencias incluidas en esos acuerdos.

El aplicativo permitirá vincular los departamentos o municipios que estén haciendo uso del mecanismo de saneamiento fiscal previsto en la Ley 550 de 1999. Se prevé la publicación de reportes para el público a través del portal de este Ministerio el segundo semestre de 2014.

#### **e. 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 clave 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 2013 y junio de 2014, el MHCP se dedicó a

<sup>43</sup> Datos preliminares sujetos a revisión.

fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de sus recursos por SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el período se adoptaron 23 medidas de control. De estas, 15 fueron preventivas y 8 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas fueron planes de desempeño) 2 fueron implementadas en el sector educación, 2 en el sector salud, 1 en propósito General y asignaciones especiales y 10 en Agua Potable y saneamiento básico. De las 8 medidas correctivas (todas fueron suspensiones de giro) 1 fue implementada en el sector educación, 3 en el sector salud, 3 en Propósito General y asignaciones especiales y 1 en Agua Potable y Saneamiento Básico.

Adicionalmente, en el sector Educación se extendieron y reformularon 11 planes de desempeño; En el sector salud se extendieron 3 planes de desempeño, se reformularon 2 y se extendieron y reformularon 3; en el sector de Propósito General y Asignaciones Especiales, se extendieron 2 planes de desempeño y en el sector de Agua Potable y saneamiento básico se extendieron 3 planes de desempeño.

Así mismo, en este periodo se adoptó 1 extensión de asunción temporal de la competencia del sector educación en el departamento de Chocó.

En total durante dicho periodo, se adoptaron 49 medidas de control sectorial incluyendo tanto reformulaciones como extensiones.

Por sectores, los principales problemas identificados y los logros alcanzados se pueden sintetizar así:

- **Sector salud:** debilidades relacionadas con la ejecución de recursos, y por ende con la prestación de servicios y la promoción de la salud pública; inadecuado registro contable de la facturación de servicios de salud y cuantificación del déficit territorial; debilidades en la administración de los recursos desde lo presupuestal hasta la operación de las cuentas maestras; falta de oportunidad en los procesos de contratación y debilidad en la supervisión de los mismos. No implementación de estrategias de universalización del aseguramiento e inducción a la demanda en servicios a población pobre no afiliada al régimen subsidiado y prestaciones no incluidas en el POS; baja capacidad institucional para auditar la facturación de

prestación de servicios de salud y recobros; incremento del riesgo financiero en los prestadores públicos.

Con el fin de superar los problemas identificados, desde el ámbito de sus competencias, el MHCP trabaja de manera conjunta con el Ministerio de Salud y Protección Social para la presentación, validación e implementación de los Planes Financieros Territoriales en Salud de los Departamentos y Distritos; el mejoramiento de los procesos financieros territoriales y la articulación de los prestadores públicos de salud con las entidades territoriales.

Adicionalmente, en el marco de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF), se trabaja con el Ministerio de Salud y Protección Social para lograr el fortalecimiento de la oferta pública de servicios.

Al respecto, en el año 2013, se viabilizó un Programa, el de la ESE METROSALUD de Medellín – Antioquia y en el presente año se han viabilizado 53 Programas de Saneamiento Fiscal, entre los que se encuentran los de las 14 ESE del Distrito Capital.

Gracias a los programas de saneamiento fiscal hospitalario se observa una mejora en la prestación de los servicios ofrecidos por estas entidades: la producción total de servicios, medida en UVR, registró un crecimiento anual del 2,23%; la venta de servicios de salud contabilizó un crecimiento neto anual del 1,55%; el recaudo respecto a los reconocimientos creció 13,18%.

En suma, con la implementación de la Metodología y la formulación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, las ESE en riesgo registran una mejoría en sus indicadores financieros, mostrando una disminución del pasivo total estimado en 5,14%.

- **Sector educación:** con miras al saneamiento del pasivo laboral del sector, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuó trabajando en la optimización del uso de los recursos del Presupuesto General de la Nación con los cuales concurre la Nación para el pago de dichas deudas. Esto, a partir de un análisis minucioso de los recursos del balance del SGP– Educación disponibles en las ET tanto para deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional como para aquellas que se encuentran en trámite.

De igual forma, la DAF acompañó a las ET en el proceso de depuración de la información de deudas laborales del sector, por concepto de ascensos en el escalafón, bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, y costo acumulado de la homologación del personal administrativo. Ello con el fin de evaluar y minimizar el impacto fiscal de este pasivo en las finanzas territoriales.

De otro lado, a partir de la implementación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP del sector educativo, se identificaron problemas estructurales del sector.

En este sentido, se requiere continuar mejorando en los siguientes aspectos: la calidad de la información que reportan las ET a las entidades del gobierno nacional; la administración de la prestación del servicio<sup>44</sup>; financiación de pasivos laborales; subsidiariedad de fuentes entre los diferentes actores; y clarificar los procesos de certificación, descertificación y asunción temporal de competencias.

- **Sector de Propósito General y Asignaciones Especiales:** en aplicación de la EMSC se apoyó a las distintas ET en la adopción de medidas de control para la consecución de los objetivos y actividades, previamente establecidas en sus respectivos planes de desempeño, en temas relacionados con la programación y seguimiento a proyectos de inversión; incorporación y ejecución de los recursos del SGP en los presupuestos de ingresos y gastos; suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales e interventoría y supervisión de los mismos; evaluación a los planes de desarrollo municipales y elaboración de planes de acción sectoriales; y, finalmente, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y oportunidad, para la Atención Integral a la Primera Infancia, para Alimentación Escolar y para los Resguardos Indígenas.

Como resultados de estas acciones, en coordinación con el DNP, el Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se logró el mejoramiento de la administración y ejecución de los recursos del sistema, evitando la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento y el surgimiento de rezagos

<sup>44</sup> Definir nuevamente las asignaciones del sistema de transferencias para el sector (tipologías por niño atendido, Primera Infancia, Alimentación Escolar, Necesidades Educativas Especiales, Internados, Conectividad, Calidad y Gratuidad), y establecer su flujo de recursos.

presupuestales; incrementando la consecución de metas anuales de inversión en los distintos sectores que contempla la ley y la capacidad institucional de las administraciones locales para el cumplimiento de sus competencias. En particular, se resalta el trabajo conjunto con el ICBF para alcanzar una ejecución más efectiva de los recursos de Primera Infancia en los territorios. De cualquier forma, el desarrollo de la Estrategia en el Sector de Propósito General y Asignaciones Especiales requirió solventar las dificultades de su evaluación teniendo en cuenta la diversidad de sus usos y las necesidades de cada una de las entidades territoriales en sus planes de desarrollo. Para ello se propendió por realizar un reconocimiento integral a las entidades desde el punto de vista estratégico y de planeación, haciendo hincapié en los procesos de preparación, elaboración y ejecución de proyectos; en los planes de contratación y los concernientes a la administración de los recursos en las cuentas constituidas para tal efecto.

Finalmente, se hace notar que respondiendo a los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con las comunidades indígenas de Colombia, se construyó de manera intersectorial y consensuada un proyecto de decreto de origen constitucional para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas en el país.

La DAF estuvo presente en todo el proceso de construcción con dos propósitos específicos. El primero fue el de aportar desde su conocimiento práctico en la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones en los municipios, distritos y departamentos, elementos para lograr la mejor estructura para el sistema que permitirá a los territorios indígenas asumir las competencias y los recursos hoy en día en cabeza de otras entidades territoriales y garantizar la calidad y oportunidad en la prestación de servicios a las comunidades indígenas que decidan asumir la responsabilidad de administrar la Asignación Especial a los Resguardos Indígenas, así como los recursos sectoriales de Educación, Salud y Agua Potable del Sistema, una vez cumplan con los requerimientos definidos en el propio Decreto. El segundo propósito de la DAF fue el de garantizar que la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP, establecida por el Decreto 028 de 2008, tenga aplicación en estos Territorios, ajustándose a sus características particulares y adecuándose a los usos y costumbres de los pueblos. Este Decreto se constituye en un importante paso en la consolidación de la autonomía de los pueblos indígenas de Colombia.

- **Sector de agua potable y saneamiento básico:** se evidenció la existencia de los siguientes problemas: a) Creación de Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos – FSRI que no son utilizados; b) Inaplicación de la metodología de equilibrio entre aportes y subsidios, creada por el Decreto 1013 de 2005; c) Desactualización de la estratificación socioeconómica; d) Ausencia de diagnósticos sectoriales que establezcan metas de cobertura, continuidad y calidad; y e) Mala planeación en la ejecución de los contratos del sector, en particular los suscritos con los recursos de la operación crediticia conocida como Bonos del Agua.

Con el objetivo de contribuir a la solución de los problemas detectados, el MHCP sostuvo reuniones con el MVCT para coordinar la aplicación de la estrategia de monitoreo seguimiento y control, de tal forma que la imposición de medidas preventivas y correctivas pueda contribuir al uso eficiente de los recursos del SGP-APSB.

La ejecución de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP-APSB incluyó en este período la identificación de riesgos desde la etapa de monitoreo, de tal forma que se amplió la capacidad de imposición de medidas con las visitas de campo por parte del MVCT.

**f. Administrar la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 488 de 1988<sup>45</sup>**

En 2013, el recaudo de sobretasa al ACPM ascendió a \$572.043 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 siguientes montos:

<sup>45</sup> 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.

**Cuadro 5.4: Giros a los departamentos del recaudo de Sobretasa al ACPM 2013**

VALORES GIRADOS A CADA DEPARTAMENTO	
DEPARTAMENTO	VALOR GIRADO Millones de Pesos
AMAZONAS	65
ANTIOQUIA	32.402
ARAUCA	570
ATLÁNTICO	9.552
BOGOTÁ D.C.	33.428
BOLÍVAR	10.253
BOYACÁ	8.802
CALDAS	4.339
CAQUETÁ	1.213
CASANARE	9.132
CAUCA	3.415
CESAR	33.516
CHOCÓ	4.073
CÓRDOBA	5.194
CUNDINAMARCA	25.478
GUAINÍA	34
GUAVIARE	224
HUILA	5.311
LA GUAJIRA	6.364
MAGDALENA	4.145
META	23.456
NARIÑO	4.748
NORTE DE SANTANDER	2.591
PUTUMAYO	2.274
QUINDÍO	2.220
RISARALDA	3.483
SAN ANDRÉS	146
SANTANDER	12.457
SUCRE	1.875
TOLIMA	10.281
VALLE DEL CAUCA	24.713
VAUPÉS	18
VICHADA	251
<b>TOTAL</b>	<b>286.022</b>

Fuente: DAF.

En cumplimiento de la ley 1505 de 2002, la DAF llevó el registro de ventas nacionales de combustible, determinó el volumen de ventas en el país por tipo de combustible y estimó el valor global de la sobretasa a la gasolina generada a nivel nacional<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> 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. Solo cuando la ET, pasados dos meses del vencimiento del término para declarar, no haya informado un número de cuenta al contribuyente para la consignación de la sobretasa, dicha sobretasa pasa a ser Sobretasa Nacional a la gasolina; y únicamente en ese evento debe ser declarada y pagada ante la DAF. Adicionalmente, por disposición del artículo 6° del Decreto 1505 de 2002, la DAF tiene la función de llevar el registro de ventas nacionales de combustible, y con base en la información reportada por los distribuidores mayoristas, productores e importadores, determinar el volumen de ventas en el país por tipo de combustible así como estimar la sobretasa a la gasolina generada a nivel nacional por el consumo de dicho combustible.

De acuerdo con esta información, a continuación se presentan los datos de ventas globales por departamento a diciembre de 2013:

**Cuadro 5.5: Ventas de Combustibles por Departamento 2013**

DEPARTAMENTO	GALONES DE GASOLINA VENDIDOS EN EL AÑO 2013	GALONES DE ACPM VENDIDOS EN EL AÑO 2013
AMAZONAS	1.753.775	442.701
ANTIOQUIA	209.052.227	213.719.604
ARAUCA	876.266	5.331.882
ATLÁNTICO	52.557.849	65.128.074
BOGOTÁ D.C.	292.747.578	220.939.103
BOLÍVAR	44.793.150	76.834.886
BOYACÁ	35.016.386	57.954.860
CALDAS	24.296.007	28.663.683
CAQUETÁ	13.660.293	8.307.088
CASANARE	14.156.216	60.637.995
CAUCA	23.873.868	23.287.829
CESAR	15.273.185	221.782.295
CHOCÓ	13.998.767	27.455.560
CÓRDOBA	32.404.368	34.896.150
CUNDINAMARCA	94.057.505	169.048.568
GUAINÍA	453.455	309.529
GUAVIARE	2.847.591	1.450.959
HUILA	32.891.779	36.221.510
LA GUAJIRA	4.596.218	105.637.742
MAGDALENA	16.433.025	28.218.255
META	34.181.303	152.641.313
NARIÑO	48.770.231	46.660.473
NORTE DE SANTANDER	10.788.980	30.187.624
PUTUMAYO	8.671.477	17.628.399
QUINDÍO	17.419.591	14.772.724
RISARALDA	29.325.758	23.293.406
SAN ANDRÉS Y PROVIDEN	3.428.851	4.499.536
SANTANDER	72.845.434	82.751.609
SUCRE	17.061.437	13.894.511
TOLIMA	38.819.502	68.800.145
VALLE DEL CAUCA	144.867.962	168.192.345
VAUPÉS	299.169	124.459
VICHADA	472.424	2.000.689
<b>TOTAL</b>	<b>1.352.691.627</b>	<b>2.011.715.506</b>

Fuente: DAF.

Además, la DAF adelantó programas de fiscalización con el objetivo 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. Como resultado de esas labores, en 2013 se identificaron a favor del erario público mayores recursos por los siguientes montos en pesos corrientes:

**Cuadro 5.6: Mayores recursos por programas de fiscalización en combustibles**

IMPUESTO	MAYOR VALOR DETERMINADO Millones de Pesos
Sobretasa a la Gasolina	4.394
Sobretasa al ACPM	1.621

### 5.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

La estabilidad fiscal territorial puede verse opacada por la realidad de un país que afronta grandes retos para superar la pobreza y la desigualdad, para cerrar las brechas de desarrollo entre regiones, y para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, es preciso resaltar que, desde su adopción, las normas de disciplina fiscal han sido claves para la superación de la crisis fiscal de los territorios y para garantizar la sostenibilidad fiscal territorial. Es verdad que estas normas se han venido renovando, pero no es menos cierto que admiten todavía mejoras. En todo caso son un activo valioso del país, que ha contribuido a distinguir a Colombia en el contexto internacional y que por lo tanto deben defenderse y preservarse, sin perjuicio de que puedan renovarse con el cambio de los tiempos y la tecnología.

Para lo anterior es indispensable avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión territorial. De allí que, en aras de alcanzar este objetivo, resulte fundamental fortalecer las instituciones no solo del nivel regional y local sino también las del nivel nacional; de tal modo que los programas de fortalecimiento institucional logren convocar y coordinar a todas las instancias nacionales y territoriales.

Desde esta óptica, la responsabilidad fiscal territorial es una condición necesaria pero no suficiente para consolidar la sostenibilidad fiscal territorial: la clave es el desarrollo regional.

Estructuras productivas competitivas, diversificadas con altos estándares de equidad, bienestar social y preservación medioambiental generan las bases económicas e institucionales requeridas para salvaguardar las finanzas territoriales de los remesones que pueda tener la economía global.

Frente a los desafíos que implica modernizar el aparato productivo regional y local el gran reto que afronta la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial es impulsar políticas públicas de desarrollo regional con responsabilidad fiscal.

En este sentido es vital preservar los siguientes pilares de la responsabilidad fiscal: fortalecer los ingresos de recaudo propio; atar el crecimiento de los gastos de funcionamiento al aumento de los ingresos tributarios; regular la contratación de deuda en función de la capacidad real de pago; identificar y aprovisionar el pasivo pensional y los pasivos contingentes; manejar situaciones de insolvencia mediante una reestructuración ordenada de pasivos corrientes; asegurar el crecimiento real de las transferencias nacionales que financian la inversión social en las regiones; promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Conservar los principios antes mencionados en armonía con el impulso de políticas de desarrollo regional requiere fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno, e incluso, entre poderes públicos; sin ello, sería muy complicado superar los cuellos de botella que atentan contra una prestación eficiente de bienes públicos y la puesta en marcha de una exitosa política de desarrollo regional.

Una apropiada coordinación institucional es crucial para afrontar los siguientes retos: fortalecer los ingresos de recaudo propio, en línea con la política tributaria nacional y los compromisos nacionales suscritos a través de los TLC; conciliar la aplicación de los límites de gasto de funcionamiento con la expansión de la inversión, pues el capital fijo requiere capital humano calificado para aumentar su eficiencia; conciliar la aplicación de la Ley 617/00 con las leyes de formalización del empleo; armonizar la aplicación de los límites de la Ley 617/00 con la ley de regalías que prohíbe financiar gastos de funcionamiento con estos recursos; conciliar la aplicación de las Leyes 358/97 y 1530/12 en relación con la contratación de deuda pública; fortalecer los sistemas de información fiscal y financiera; integrar el monitoreo seguimiento y control del SGP con el del SGR con miras a mejorar la calidad en la ejecución del gasto público; fortalecer la capacidad de gestión de las ET para diseñar, estructurar, ejecutar y evaluar proyectos de inversión;

fomentar la asociación entre ET para ejecutar proyectos de inversión de alto impacto en el desarrollo regional; asignar competencias y recursos del Gobierno Nacional hacia las ET, en el marco de la ley de Ordenamiento Territorial, en aras de mayor eficiencia en la asignación del gasto público; reducir el riesgo de la contabilidad creativa, mediante un plan único de cuentas; agilizar el uso de recursos del FONPET para pago de pasivos pensionales corrientes; reducir el rezago presupuestal; vincular capital privado al desarrollo regional, a través de asociaciones públicas privadas, acorde con la capacidad real de pago de las ET, y extender los avances logrados en materia de disciplina fiscal al sector descentralizado territorial.

De la anterior agenda, temas prioritarios son asegurar la estabilidad fiscal de las EDS, mejorar la calidad del gasto público y fortalecer los ingresos de recaudo propio. En estos frentes no es urgente adoptar reformas legales complejas.

Existe un marco legal de responsabilidad fiscal aplicable a las EDS pendiente de ser adoptado plenamente para prevenir y manejar situaciones de insolvencia. Igualmente, existen mecanismos legales diseñados para mejorar los mecanismos de monitoreo, seguimiento y control del gasto público; y en materia tributaria es posible mejorar la gestión de cobro y sanción, dentro de los parámetros legales vigentes de bases gravables, tarifas y procedimientos.

La salud financiera de las EDS es vital para garantizar la provisión de servicios esenciales para el bienestar social y el funcionamiento de las economías regionales en materia de salud, servicios públicos domiciliarios, transporte masivo e infraestructura urbana.

Una crisis como la de los hospitales públicos territoriales significa para el Estado asumir el reto de apoyar la recuperación financiera de estas entidades. Tarea en la cual es preciso evitar rescates masivos e incondicionales, de consecuencias inciertas para la sostenibilidad fiscal y una adecuada prestación de servicios a la ciudadanía.

La mayor fortaleza de los fiscos territoriales está directamente relacionada con la competitividad y diversidad de la estructura económica de las regiones. Por eso, el desarrollo regional y la sostenibilidad fiscal son objetivos unidos por un eje común: el uso productivo de los recursos públicos.

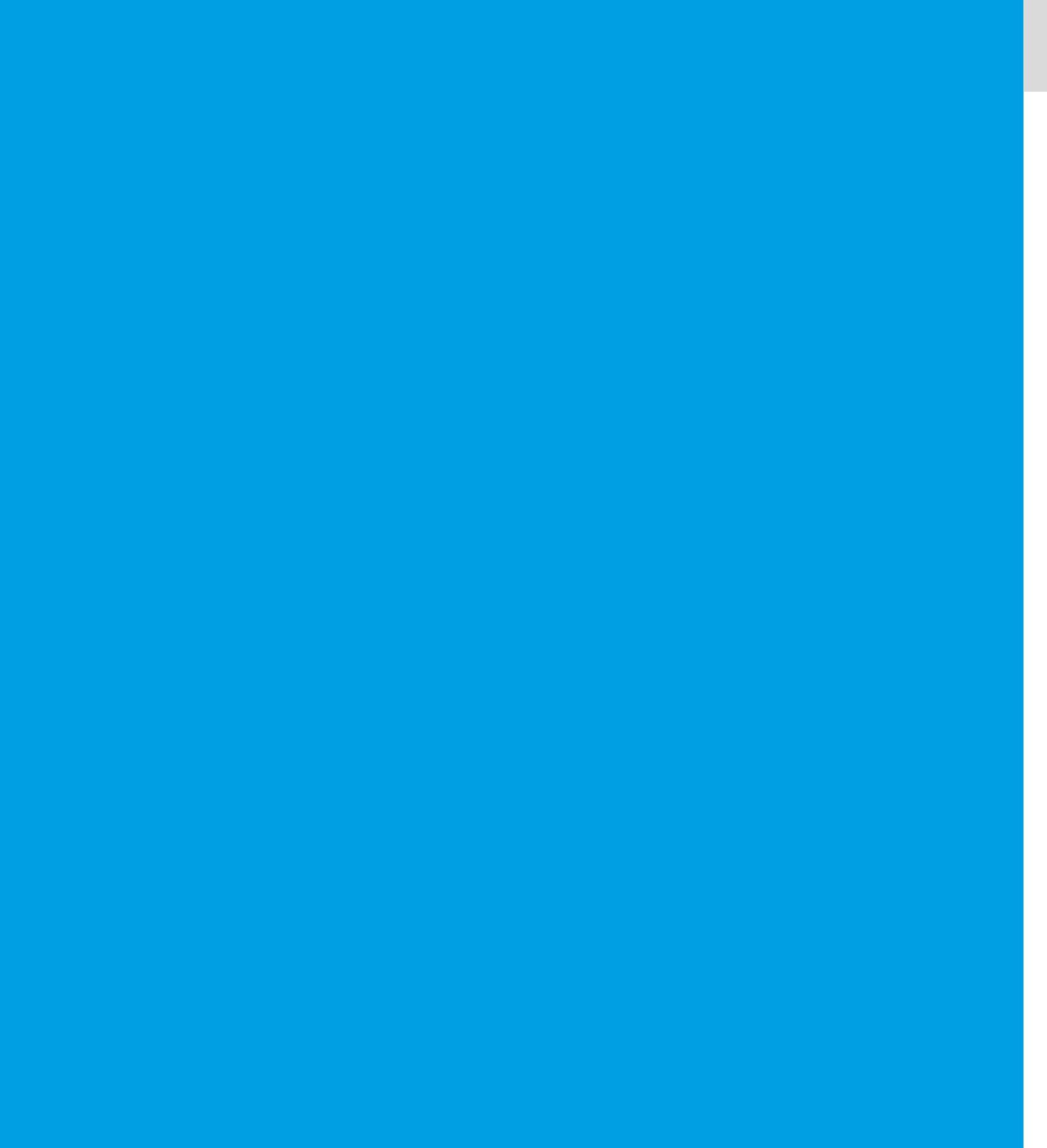
La mejor utilización de los dineros públicos genera en los territorios círculos virtuosos de dinamismo económico, bienestar social, y mayores ingresos tributarios que permiten expandir la inversión pública de forma sostenible.

El desarrollo regional con responsabilidad financiera es el camino más seguro para consolidar la sostenibilidad fiscal territorial. Desde esta óptica, mejorar la calidad del gasto público permite fomentar el desarrollo regional acorde con la responsabilidad fiscal.

En este sentido es preciso lograr que los criterios de distribución y uso tanto de las regalías, el SGP y el recaudo propio fomenten una provisión eficiente de los bienes y servicios públicos.

Igualmente, es preciso reducir el rezago presupuestal, tarea que implica trabajar en los siguientes aspectos: fortalecer la capacidad de gestión de las ET en programación y ejecución presupuestal; conciliar la aplicación de las normas que ordenan minimizar el uso de las reservas presupuestales con aquellas que ordenan hacer un uso racional de las vigencias futuras; conciliar la ejecución presupuestal del SGR con la de los demás recursos de las ET, puesto estos recursos se rigen por sistemas de ejecución presupuestal diferentes; racionalizar las rentas de destinación específica, y fortalecer la capacidad de gestión del Estado respecto a los procesos y procedimientos administrativos de contratación pública.

Retos específicos para el mejoramiento de la gestión de las ET en materia financiera y tributaria son: orientar la política económica en materia de descentralización fiscal y procurar la adecuada estructuración normativa de los tributos municipales estén ajustados al ordenamiento jurídico; brindar asesoría técnica especializada a las ET a través de instrumentos efectivos de difusión y capacitación que fortalezcan las capacidades institucionales y de recursos humanos; diseñar herramientas de mejoramiento de procesos en materia financiera y tributaria que permitan la optimización de los recursos institucionales de las ET; finalmente, diseñar e implementar una estrategia metodológica orientada a mejorar la gestión tributaria de las ET.



## 6. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

### 6.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

Desde una perspectiva de mediano plazo, respecto al funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR) el MHCP se visualiza como una entidad dedicada a poner a disposición de las entidades territoriales una fuente de financiación sostenible, que ayude a cerrar las brechas de desarrollo entre regiones. Esto, mediante una administración financiera responsable de los recursos del SGR, estrictamente ceñida a los parámetros emanados de la Constitución y la Ley (Acto legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 de 2012).

La misión medular del MHCP en la operación del SGR es consolidar, asignar, administrar y girar los recursos de las regalías a todas las entidades territoriales (ET) del país, las cuales por mandato constitucional son las beneficiarias de estos recursos; de tal modo que estos dineros financien la realización de proyectos de alto impacto para el desarrollo regional<sup>47</sup>.

La visión de largo plazo del MHCP respecto al SGR es apoyar al Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, en la tarea continua de convertir los ingresos por regalías en una poderosa herramienta de inclusión social y desarrollo económico regional.

Dicho de otro modo, el MHCP se visualiza como una entidad encargada de contribuir al fortalecimiento de la capacidad estatal para convertir los ingresos de regalías que recibe el país, por la explotación de sus recursos naturales no renovables, en desarrollo y bienestar para todos los colombianos.

En consecuencia, durante el último año el MHCP centró sus esfuerzos en mejorar la puesta en marcha del SGR; procurando que el uso adecuado de estos recursos impulse la reducción de las brechas de desarrollo existente entre regiones y grupos sociales.

<sup>47</sup> En el cumplimiento de estas funciones, por mandato legal, el MHCP es miembro de la Comisión Rectora del SGR, del Comité de inversiones del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y participa en 26 Organos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) como delegado del Gobierno Nacional. Adicionalmente, administra el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR).

## 6.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

Durante este periodo, las tareas realizadas por el MHCP en relación con la adopción del SGR se dirigieron a: a) fortalecer la regulación del sistema, acorde con los mandatos constitucionales y legales, en el seno de su Comisión Rectora; b) girar de forma segura y oportuna los recursos a las entidades territoriales (ET) así como suministrar apoyo y asistencia técnica a las ET mediante capacitaciones directas a sus funcionarios sobre la operatividad del SGR; c) formular el proyecto de presupuesto y apoyar el fortalecimiento institucional territorial; d) apoyar la puesta en marcha de proyectos de inversión regional y local a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y e) evaluar y monitorear el desempeño del Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE, con el fin de consolidar dicho fondo como un instrumento de ahorro de largo plazo al servicio de las regiones.

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

### a. Regulación del Sistema

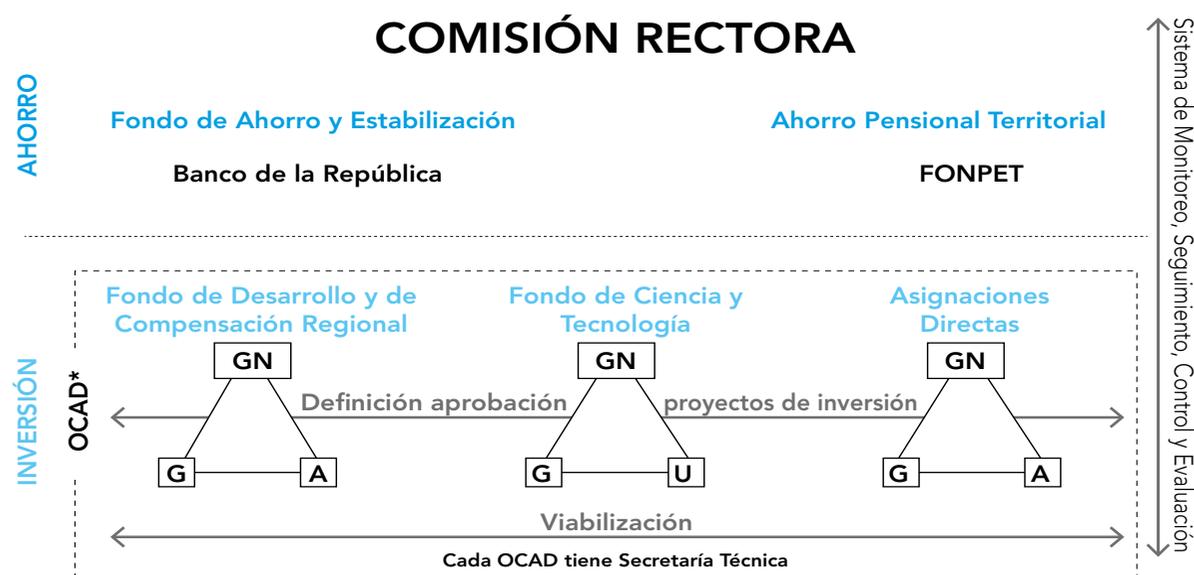
Ante el importante crecimiento de los recursos derivados de la producción de hidrocarburos y por ende del ingreso fiscal derivado de la explotación de los recursos naturales no renovables<sup>48</sup>, el Gobierno Nacional propuso al Congreso de la República el rediseño del marco constitucional en la distribución de las regalías en Colombia, en especial de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, reemplazando el esquema del Fondo Nacional de Regalías y diseñando e implementado el nuevo Sistema General de Regalías SGR.

En este nuevo Sistema General, la totalidad de las regalías percibidas por el Estado se distribuyen entre todas las regiones del país con base en criterios de pobreza, población y eficiencia en el gasto público regional. La diferenciación de las regalías pasa a un segundo plano y la totalidad de recursos a que tiene derecho el Estado se destina a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, innovación e infraestructura.

<sup>48</sup> Exposición de motivos. Acto Legislativo 005.

La Reforma Constitucional crea una Comisión Rectora<sup>49</sup> que establece la política general del SGR y los Órganos Colegiados tripartitas<sup>50</sup> para dar mayor soporte técnico a los proyectos de inversión e incentivar la competitividad regional al promover la integración de proyectos municipales, distritales y departamentales que permitan aprovechar las economías de escala.

Gráfico 6.1: Esquema Institucional SGR



\*Órgano Colegiado de Administración y Decisión

De esta manera, y con el fin de continuar en el fortalecimiento de la regulación del SGR, entre junio de 2013 y julio de 2014, el MHCP participó en la expedición de tres decretos reglamentarios y nueve Acuerdos de la Comisión Rectora del SGR.

<sup>49</sup> Conformada por el Director del DNP, el Ministro de Minas y Energía, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, un Gobernador de un departamento productor, un Gobernador de los demás departamentos, un Alcalde de los municipios productores, un Alcalde de los demás municipios, un Senador y un Representante a la Cámara de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes. El DNP ejerce la Secretaría Técnica y la Presidencia. Esta comisión se reúne ordinariamente mínimo una vez cada dos meses y puede celebrar sesiones virtuales. Para sesionar deben estar mínimo 5 de sus integrantes. Las decisiones de la Comisión se adoptan mediante Acuerdos.

<sup>50</sup> Órganos encargados de viabilizar, priorizar, aprobar y designar el ejecutor de los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales.

Las disposiciones antes señaladas se adoptaron con los siguientes objetivos: agilizar el proceso de toma de decisiones de los OCAD; definir el procedimiento de giro a las ET de los recursos ahorrados por éstas en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP); asegurar el traslado de recursos del Fondo de Desarrollo Regional (FDR) a las entidades beneficiarias de asignaciones directas<sup>51</sup>; precisar el alcance de las competencias de los órganos del SGR; facilitar el uso eficiente de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI); precisar el proceso de presentación y aprobación de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR; mejorar la capacidad institucional de los OCAD y de los órganos nacionales del SGR, mediante un uso más eficiente de sus gastos operativos; y aclarar el procedimiento para realizar ajustes a los proyectos de inversión, previamente aprobados por los OCAD, así como eventuales cambios de las entidades ejecutoras de los mismos, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 6.1: Regulación SGR Julio 2013- Julio 2014**

NORMA	ASUNTO	DESCRIPCIÓN
Decreto 1849 de 29 agosto de 2013	Por el cual se establece el procedimiento de giro de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. (FAEP)	Se ajustó el procedimiento necesario para girar los recursos de las ET ahorrados en el FAEP, con ocasión de lo dispuesto en la Ley 1608 de 2013, la cual permitió el uso de estos recursos a las ET que adeuden recursos del régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud.
Decreto 817 del 28 de abril de 2014	Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 1949 de 2012 y 414 de 2013 y se dictan otras disposiciones, en relación con el Sistema General de Regalías.	Se precisó el alcance de las competencias de los órganos que conforman el SGR, con respecto a las actividades de recaudo, transferencia, distribución y giro de los recursos, buscando con ello evitar la existencia de duplicidad y conflicto de competencias entre estas entidades. Se modificó la clasificación de ingresos y gastos de los presupuestos de las ET. Se le entregó al DNP la facultad que antes tenía la Comisión Rectora para regular lo atinente al gestor temporal.

<sup>51</sup> Esto tal como lo ordena el parágrafo transitorio segundo del Acto Legislativo 05 de 2011.

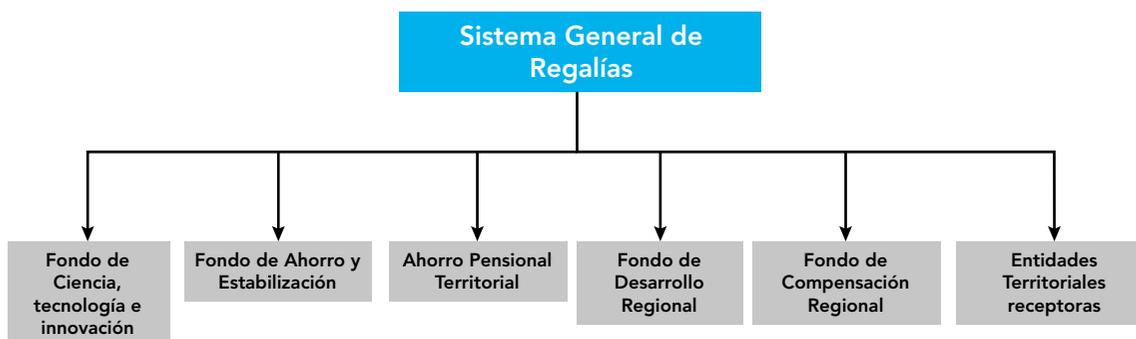
NORMA	ASUNTO	DESCRIPCIÓN
Decreto 745 del 11 de abril de 2014	Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2013-2014 del SGR trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.	En cumplimiento de la orden constitucional de garantizar el promedio de regalías directas a las ET productoras y portuarias, se trasladaron recursos del FDR a dichas entidades. Para estos efectos, se definieron los montos objeto de traslado para cada uno de los gobiernos territoriales favorecidos con esta medida, y se efectuaron los ajustes correspondientes al presupuesto del SGR del bienio 2013 - 2014.
Acuerdo 0015 del 17 julio de 2013	Por el cual se establecen los lineamientos para la formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de los programas y proyectos de inversión de Ciencia Tecnología e Innovación a ser financiados con recursos del SGR.	Se trazaron lineamientos y procedimentales claros, dirigidos a focalizar los recursos del FCTI hacia proyectos de inversión que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general.
Acuerdo 0016 de julio de 2013	Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.	
Acuerdo 0017 de 12 de diciembre de 2013	Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto de administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y se dictan otras disposiciones.	Se precisó el procedimiento para la presentación y aprobación de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR.
Acuerdo 0018 de 12 de diciembre de 2013	Por el cual se hace una distribución y asignación de los recursos del funcionamiento del SGR a algunas entidades del orden nacional.	Se mejoró la capacidad institucional tanto de los OCAD como de los órganos nacionales del SGR, mediante un uso más eficiente de sus gastos operativos.
Acuerdo 0019 de 27 de diciembre de 2013	Por el cual se hace una asignación de recursos del funcionamiento del SGR al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX).	Sobre el particular, se evidenció la necesidad de distribuir recursos en los Ministerios de los sectores que con mayor frecuencia brindan asistencia técnica a los OCAD. Así mismo, se identificó la importancia de orientar recursos del presupuesto de funcionamiento del SGR hacia el ICETEX.

NORMA	ASUNTO	DESCRIPCIÓN
Acuerdo 20 del 11 de junio de 2014	Ajustes, cambio de la entidad pública designada como ejecutora del proyecto o de la entidad designada para adelantar la contratación de la interventoría y liberación de recursos.	Se modificó el procedimiento para realizar ajustes a los proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD, dado que el procedimiento anterior no era claro sobre cuándo se requería llevar a los OCAD los proyectos para ser ajustados. Adicionalmente se reguló la posibilidad de cambiar tanto a la entidad ejecutora como a la entidad designada para adelantar la contratación de la interventoría, así como la liberación de los recursos.
Acuerdo 21 del 11 de junio de 2014	Por el cual se adoptan los formatos para la elaboración de Acuerdos y Actas por parte de los OCAD. Anexo 1.	Se adoptaron los formatos para la elaboración de Acuerdos y Actas en los OCAD, con el fin de facilitar el adecuado cumplimiento de las funciones de las secretarías técnicas.
Acuerdo 23 del 26 de junio de 2014	Se fijan condiciones, características, estándares, procedimientos y metodología para registro en MAPAREGALÍAS -SGR.	Se definieron características, estándares, procedimientos y metodología con el fin de unificar la información que registren todos los actores del SGR en la Plataforma Integrada de Información – Maparegalías.
Acuerdo 24 del 26 de junio de 2014	Por el cual se determina la compatibilidad de la proyección de recursos contenida en el presupuesto del SGR con el comportamiento de recaudo de ese sistema. Anexo.	Se determinó que el recaudo fue compatible con la proyección de recursos contenida en el presupuesto 2013-2014, por lo tanto, se liberó el 20% de las apropiaciones de las ET.

### b. Giro Seguro y Oportuno de los recursos

Bajo el nuevo SGR, el manejo de los recursos se realiza bajo un esquema compuesto por: la participación directa de las entidades territoriales receptoras; el Fondo de Desarrollo Regional; el Fondo de Compensación Regional; el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el Fondo de Ahorro Pensional Territorial y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Gráfico 6.2: Esquema distribución de recursos SGR



Entre junio de 2013 y junio de 2014 el MHCP giró de forma segura y oportuna los recursos financieros líquidos del SGR pertenecientes a las ET; dando con ello cabal cumplimiento a las disposiciones legales que así lo ordenan.

Así, durante el periodo analizado, se giraron recursos por un total de \$10.2 billones. Por concepto de asignaciones directas, compensaciones de asignaciones directas y Fondo de Compensación Regional, se giraron \$5.1 billones tal como se detalla en el siguiente cuadro<sup>52</sup>:

Cuadro 6.2: Giros del SGR Junio 2013-Junio 2014

Concepto	Giros Realizados Millones de pesos
Asignaciones Directas	2.919.495
Fondo de Desarrollo Regional	981.361
Fondo de Compensación Regional 40% -	2.230.555
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	894.114
Fondo de Ahorro y Estabilización	2.046.330
FONPET	1.136.014
Cormagdalena	4.769
<b>Total</b>	<b>10.212.637</b>

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPN).

<sup>52</sup> Según lo estipulado en el artículo 37 del Decreto 1949 de 2012, modificado por el artículo 4° del Decreto 817 de 2014, los recursos de Asignaciones Directas y del Fondo de Compensación Regional 40% - FCR 40% se deben girar a las entidades beneficiarias, dentro de los primeros diez días del mes siguiente a su recaudo y hasta por el monto de su apropiación presupuestal.

En total desde que inició el nuevo esquema del SGR, el MHCP ha girado \$18 billones, 80% del total de ingresos del SGR hasta la fecha. Los trámites pendientes se concentran en aquellas solicitudes que no cumplen con el total de requisitos de giro definidos por la Comisión Rectora.

Un importante logro durante este último año fue el de superar los rezagos que se habían presentado en materia de giros a las ET durante la entrada en vigencia del nuevo SGR. Los giros por concepto de regalías directas y específicas se vienen efectuando sin falta en los 10 primeros días hábiles de cada mes. Así mismo, los giros para los demás proyectos aprobados en los OCAD se efectúan en los 3 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

#### **Cuadro 6.3: Requisitos de ejecución de parte de las Secretarías Técnicas**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia del Acuerdo OCAD que contenga: Nombre del proyecto aprobado, identificación del Fondo(s) con el cual se financiará el proyecto, valor del proyecto e identificación completa del ejecutor de proyecto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación Cociente de Giro =Disponibilidad en caja/ΣProyectos Aprobados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre y NIT del Ejecutor Designado.</li> </ul>

#### **Cuadro 6.4: Requisitos de parte de los ejecutores designados**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación de la cuenta bancaria maestra de conformidad con lo previsto en el literal b) de la Circular 038 de 2012, expedida por MHCP.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto de incorporación de los recursos al presupuesto del ente territorial o entidad pública que ejecuta el proyecto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia del acta de posesión del representante legal de la entidad ejecutora del proyecto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden de giro suscrita por el representante legal de la entidad ejecutora del proyecto.</li> </ul>

Es así como a la fecha tan sólo se encuentran 18 solicitudes en trámite de giro, por \$84 mil millones, las cuales representan el 3% de las solicitudes recibidas en el último año.

De igual forma se han girado recursos por funcionamiento del SGR por valor de \$636 mil millones que representan el 3% del total girado desde la entrada en vigencia del SGR y que han permitido el fortalecimiento de las Secretarías de Planeación Municipal y de los OCAD, la gestión de los órganos del sistema y la labor de seguimiento, monitoreo evaluación y control de los recursos del SGR que adelanta el DNP.

Lo anterior gracias al diseño e implementación del nuevo instrumento de agilización de giros de recursos, que además de simplificar los procesos para la entrega de recursos ha permitido efectuar mayor seguimiento a la distribución de recursos de regalías.

### **c. Elaboración del Presupuesto del SGR y fortalecimiento institucional territorial**

Entre junio de 2013 y junio de 2014 se efectuó un ajuste al presupuesto del SGR del bienio 2013-2014, con el objeto de trasladar recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas. Este traslado se realizó en abril de este año, en virtud de que las entidades territoriales productoras y portuarias cumplieron con los requisitos establecidos para acceder al uso de los recursos de este Fondo. Información más detallada se puede consultar en la sección sobre SGR del capítulo correspondiente a la Dirección General de Presupuesto.

De igual manera, el MHCP brindó apoyo y asistencia técnica a las ET mediante capacitaciones directas a sus funcionarios sobre la operatividad del SGR, las particularidades de su sistema presupuestal, así como el giro y uso de estos recursos, de conformidad con el marco legal vigente.

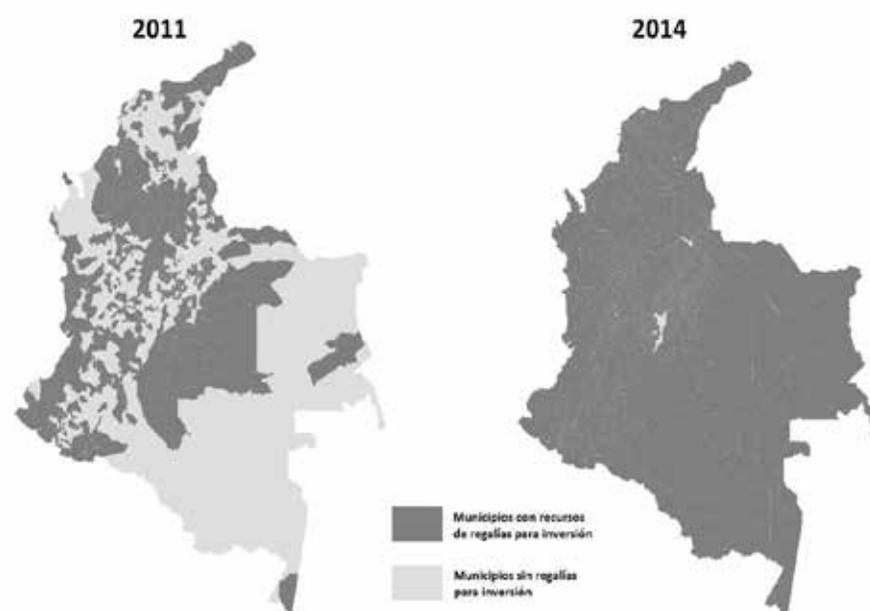
En desarrollo de estas labores, el Grupo de Regalías del Ministerio, junto con funcionarios de las Direcciones de Presupuesto y de Crédito Público realizaron cinco capacitaciones técnicas sobre los temas antes mencionados. En cumplimiento de estas labores de apoyo, se capacitaron funcionarios de las gobernaciones y municipios ubicados en los departamentos de Risaralda, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Nariño.

Finalmente, en desarrollo del artículo 92 de la Ley 1530 de 2012, se institucionalizó la política de sistematización de la información antes mencionada, mediante la expedición del Decreto 817 del 28 de abril de 2014; el cual ordena en su artículo 7º, que el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) sea la herramienta de información a través de

la cual el MHCP adelanta su gestión respecto al funcionamiento del SGR, con una base de datos independiente que contiene la información presupuestal propia del SGR.

#### d. Apoyar la expansión de la inversión territorial

Después de casi tres años de entrada en vigencia de esta reforma ya se ven los resultados. Con el Sistema General de Regalías-SGR se pasó de 583 entidades beneficiarias en el régimen anterior<sup>53</sup> a beneficiar a 1128 entidades territoriales, lo que representa un cubrimiento de un 99% del total de entidades territoriales del país.



Entre junio de 2013 y junio de 2014 el MHCP apoyó la realización de proyectos de inversión regional y local, a través de su participación como Ministerio líder, en siete (7) OCAD, y como Ministerio acompañante en diecinueve (19) OCAD.

Como resultado de esta gestión, tal como se puede observar en la siguiente tabla, desde enero de 2012, cuando inició actividades el SGR, de un total de 5.480 proyectos

<sup>53</sup> Corresponde a las entidades territoriales que en el régimen anterior eran beneficiarias de regalías directas.

de inversión aprobados por un valor de \$12,5 billones de pesos, el MHCP ha participado en la aprobación de \$6,5 billones, es decir 52% del total.

**Cuadro 6.5: Proyectos aprobados OCAD donde participa el MHCP**

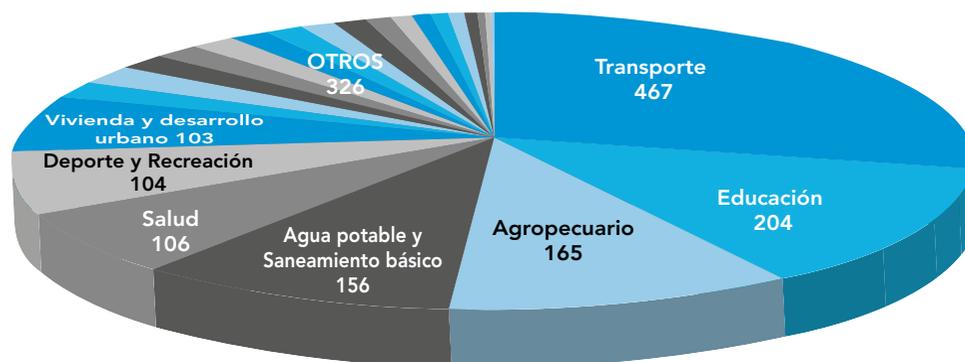
**Cifras en Millones de Pesos**

	Número Proyectos	Valor SGR	%
Total proyectos aprobados <sup>(1)</sup>	5480	12,5	100%
Proyectos aprobados en los OCAD Regionales en que participa MHCP	603	4,3	11%
Proyectos aprobados en los OCAD Departamentales en que participa MHCP	906	2,2	17%

Fuente DNP, con corte a junio 2014.

A nivel sectorial el 80% de proyectos aprobados en los OCAD donde participa el MHCP, se concentran en transporte, educación, agricultura, agua potable y saneamiento básico, salud, deporte y recreación y vivienda. Es importante mencionar que aunque el OCAD viabiliza, prioriza, aprueba y designa el ejecutor e interventor de los proyectos de inversión, las entidades territoriales son quienes presentan los proyectos en virtud del cumplimiento de sus planes de desarrollo.

**Gráfico 6.3: Proyectos aprobados en OCAD donde participa el MHCP**



### e. Evaluación y Monitoreo del FAE

Entre junio 2013 y junio de 2014, el MHCP evaluó, monitoreó y definió los lineamientos generales de inversión del Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE. Tarea realizada a través de equipos técnicos especializados, con el fin de consolidar dicho fondo como un instrumento de ahorro de largo plazo al servicio de las regiones.

El FAE fue creado por el Acto Legislativo 05 de 2011 como un instrumento de ahorro de largo plazo, dirigido a estabilizar en el tiempo el flujo de recursos destinados a financiar la inversión territorial cubierta con dineros del SGR.

El FAE protege a las ET beneficiarias del SGR de caídas bruscas de sus ingresos por regalías, originadas en variaciones adversas de variables económicas y financieras, como por ejemplo los precios internacionales de materias primas como el petróleo.

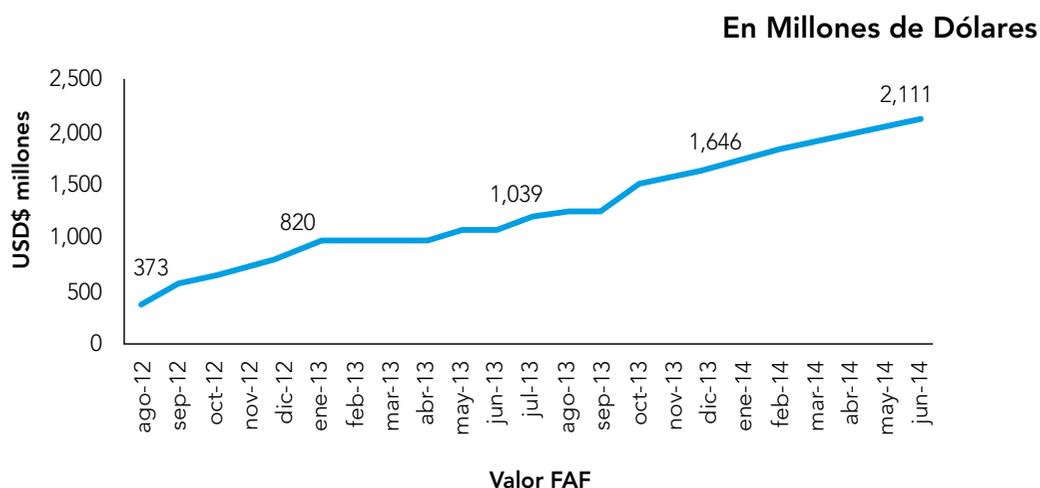
Los recursos del FAE son ahorrados en dólares americanos y administrados por el Banco de la República, de acuerdo con una Política de Inversión basada en lineamientos definidos por el Comité de Inversiones del FAE, el cual es presidido por el MHCP.

El Comité de Inversiones del FAE propende por la gestión eficiente y segura de los recursos ahorrados en dicho fondo; apoyándose en las recomendaciones técnicas y financieras del Grupo Financiero Asesor-GFA del MHCP y del Grupo Técnico de Apoyo-GTA de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional -DGCPTN.

Como resultado de su gestión, el FAE preservó su capital y generó rentabilidad positiva: el saldo de los recursos ahorrados aumentó de USD\$ 1.039 millones en junio de 2013 a USD\$ 2.111 millones en junio de 2014. En el mismo periodo, el valor de la unidad, el cual representa los derechos de los partícipes sobre los recursos aportados incluyendo los rendimientos generados, subió de USD\$ 1.000 a USD\$ 1.003; y entre junio de 2013 y junio de 2014 el FAE generó una rentabilidad de USD\$ 4.4 millones.

La evolución del monto de los recursos ahorrados por las ET en el FAE, desde el inicio de sus actividades, el 29 de agosto de 2012, se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfico 6.4: Recursos FAE



Fuente: Banco de la República.

Los logros antes mencionados se alcanzaron en un contexto internacional complejo, caracterizado por niveles de tasas de interés históricamente bajos, principalmente en EE.UU donde se concentran las inversiones del fondo, y un alto grado de incertidumbre sobre la recuperación de las economías desarrolladas.

La clave del éxito consistió en adelantar una gestión del portafolio fundamentada en la seguridad y la diversificación de los riesgos asociados a los instrumentos que componen el portafolio de inversión.

Por otra parte, durante el último año mejoraron los estándares de transparencia y rendición de cuentas de la gestión del MHCP respecto al FAE: durante este periodo se publicaron en la página web del SGR reportes mensuales y trimestrales, donde se detalla la composición del portafolio de inversiones así como el desempeño de los principales indicadores del fondo.

### 6.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

La rigurosidad normativa y operativa requerida para administrar con criterios de equidad y seguridad los dineros del SGR en favor de las regiones, puede parecer compleja frente

a la innegable realidad de un país que demanda una mayor y mejor oferta de bienes y servicios públicos.

No obstante, es preciso destacar que desde su adopción las normas que ordenan la creación del SGR han propiciado una mejor distribución y un uso más eficiente de las regalías que recibe el país por la utilización económica de sus riquezas minero – energéticas.

La superación de las brechas de desarrollo existente entre regiones es un clamor nacional que demanda esfuerzos estatales de mediano y largo plazo, como los fijados en el Acto Legislativo 05 de 2011, el cual permite a los territorios estabilizar a través del tiempo sus ingresos por la explotación de los recursos naturales no renovables del país; en este sentido, el SGR disminuye la vulnerabilidad de las finanzas regionales y locales frente a los vaivenes de los precios internacionales de los productos primarios.

Esta reforma responde a la necesidad de armonizar dos objetivos de política pública: mantener finanzas públicas territoriales sostenibles e impulsar el desarrollo regional, mediante la realización de proyectos de inversión de alto impacto en las economías territoriales.

Para armonizar los objetivos antes mencionados es indispensable fortalecer la capacidad de gestión pública tanto territorial como nacional. No basta con asegurar el suministro estable de recursos hacia las ET, mediante una administración financiera responsable de los recursos del SGR por parte de los organismos nacionales. Resulta crucial mejorar la coordinación estatal a fin de impulsar el desarrollo regional, mediante estrategias específicas de mediano y largo plazo que tengan en cuenta las características específicas de los territorios. Solamente de este modo, tal como recientemente lo señaló la OCDE<sup>54</sup>, será posible articular los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR con las políticas públicas de desarrollo regional y local.

La construcción de estructuras económicas territoriales competitivas requiere la provisión eficiente de bienes públicos regionales y locales; lo cual a su vez, demanda el aprovechamiento de las economías de escala territorial. En este sentido es vital asegurar el uso productivo de los recursos públicos. La mejor utilización de los dineros del SGR

<sup>54</sup> Ver, OCDE, Territorial Reviews, Colombia Policy BRIEF, Mimeo, Bogotá June 26 of 2014.

puede generar en los territorios círculos virtuosos de dinamismo económico, bienestar social, y mayores ingresos tributarios que permiten expandir la inversión pública de forma sostenible.

Así las cosas, con el fin de cumplir el espíritu de la reforma constitucional que motivó la creación del SGR es preciso reconocer la importancia de trabajar en tres grandes retos:

El primero, es acelerar la ejecución de los proyectos de inversión; para lo cual es preciso fortalecer la coordinación estatal entre niveles de gobierno, e incluso entre poderes públicos, para superar los cuellos de botella que impiden realizar los proyectos aprobados.

Un segundo reto es fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos territoriales en la formulación y presentación de proyectos de inversión de alto impacto para el desarrollo de sus jurisdicciones. Esfuerzos que se deben focalizar en las entidades que, en el régimen de regalías anterior al SGR, no eran beneficiarias de regalías directas.

El tercer gran reto es garantizar la realización de proyectos de alto impacto social y económico, tanto en términos de competitividad económica como de bienestar social. En este frente, de nuevo, es preciso fortalecer la coordinación entre las entidades estatales, encargadas, en los tres niveles de gobierno, de definir las prioridades de inversión territorial, y de armonizar la planeación y ejecución presupuestal nacional con la departamental y municipal.

Mejorar la calidad del gasto público es vital para suministrar bienes públicos de alta calidad en todos los rincones del país, especialmente en las regiones beneficiarias de asignaciones directas del SGR.

Aumentar los recursos del SGR hacia las regiones productoras y portuarias, en detrimento de la equidad nacional entre regiones, no garantizaría el desarrollo de estas regiones ni una mejora permanente en la calidad de vida de sus habitantes, tal como lo evidencia la experiencia del país antes de la existencia del SGR. La clave es expandir la oferta de bienes y servicios públicos en estos lugares, que son, sin duda, cruciales para el desarrollo del país.

Lo anterior, desde luego implica también mejorar el equilibrio entre los recursos que reciben las regiones productoras y portuarias por concepto del SGR y las externalidades adversas que para ellas pueda generar la explotación de los recursos minero-energéticos del país.

Por otra parte, retos específicos de corto plazo son los siguientes:

Continuar mejorando las prácticas financieras y presupuestales relacionadas con el uso de los recursos del SGR; mediante la consolidación de una nueva cultura en las ET y en el gobierno nacional, dirigida a afinar la regulación relacionada con la autorización de vigencias futuras, la administración de los rendimientos financieros y la realización de operaciones de crédito. El hecho, novedoso en el país, de la existencia de un régimen presupuestal propio como el del SGR, de carácter bienal e independiente, implica reconocer, entender y adoptar nuevas reglas de manejo financiero, presupuestal y contable tanto a nivel nacional como territorial.

Por último, se requiere al interior del Ministerio, culminar el proceso de armonización de las nuevas funciones que la ley ha asignado a esta cartera en relación con el SGR.

## 7. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

### 7.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

El Plan Estratégico 2010 – 2014 de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se formuló en armonía con los compromisos que tiene la entidad frente al Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” y el Plan Estratégico del Sector Hacienda para igual período.

Desde 2001 la DIAN ha centrado su estrategia en alcanzar un mejor cumplimiento de su misión institucional, consistente en *“(...) administrar con calidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control (...)”*. Para el efecto, la DIAN ha buscado optimizar la gestión interna de la Entidad, prestar un mejor servicio al contribuyente, su cliente, y desarrollar nuevas tácticas y herramientas para cumplir con la misión institucional.

Con el fin de propiciar un círculo virtuoso que le permita desarrollar su misión, la DIAN diseñó una estrategia basada en dos ejes centrales. El primer eje busca asegurar un trato justo para el contribuyente, reduciendo los costos de cumplimiento y de administración. Es así como este primer eje implica optimizar la gestión interna de la Entidad mediante una mejor gerencia de sus recursos (humanos, tecnológicos y financieros), con fin de alcanzar un recaudo tributario sólido, equitativo y acorde con los estándares internacionales, así como una gestión aduanera competitiva que responda a los retos que enfrenta el país. La adecuada gerencia y administración de los recursos implica un apropiado ejercicio de planeación, que además requiere (i) un estricto seguimiento, que garantice la ejecución transparente y eficaz del presupuesto de la entidad, y (ii) un control que asegure el buen manejo y aprovechamiento de la información que recibe la DIAN a través de los diferentes mecanismos de los cuales dispone. Gracias a la adecuada gestión de la información de los contribuyentes, la DIAN podrá comprobar y determinar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias a su cargo.

En segundo lugar, se busca que los contribuyentes y actores intervinientes en el comercio internacional perciban a la DIAN como un socio facilitador y no como una fuente de trámites engorrosos. Con este objetivo en mente, la equidad en la administración tributaria y la competitividad aduanera son elementos fundamentales. En este sentido, la DIAN debe facilitar a su cliente el cumplimiento de sus obligaciones. Este proceso inicia con la inscripción del contribuyente en el Registro Único Tributario y culmina con la debida presentación y pago de las obligaciones sustanciales. En el desarrollo de este proceso, la DIAN debe suministrar al contribuyente información oportuna y de calidad, mientras que el contribuyente debe proporcionarle a la DIAN la información que esta requiera para verificar el adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales. Cuando el contribuyente percibe a la entidad como una facilitadora se convierte en un aliado de la administración de impuestos y aduanas en la obtención de los recursos necesarios para financiar el Estado y en el desarrollo de su función de control aduanero.

Como se desprende de lo anterior, los dos ejes se retroalimentan de manera permanente, formando el círculo virtuoso. En efecto, cuando la gestión interna de la DIAN permite hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos, ésta puede prestar un mejor servicio a los contribuyentes. A su vez, cuando los contribuyentes perciben a la entidad como una que facilita sus actividades, éstos, a su turno, se convierten en aliados de la administración en el desarrollo de su misión.

Con el fin de desarrollar coordinadamente los dos ejes de la estrategia, la DIAN realizó en el 2012 una reforma a su proceso de planeación institucional, haciendo de ésta última una herramienta efectiva de gerencia. Es así como, desde 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 invitados para identificar acciones de mejora sobre los procesos misionales de la entidad, teniendo siempre presentes los desafíos derivados de la decisión del Gobierno Nacional de vincularnos activamente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así las cosas, se han producido ya dos Planes de Direccionamiento Estratégico - el primero para el año 2013 y el segundo para el año 2014-, que han contado con la participación activa de diferentes áreas de la entidad.

De acuerdo con lo plasmado en el Plan de Direccionamiento Estratégico 2014, los objetivos estratégicos que informan la gestión misional durante 2014 son:

1. Implementación exitosa de la Reforma Tributaria, la Reforma Aduanera y cumplimiento con los compromisos adquiridos con la OCDE.
2. Renovación de la plataforma tecnológica.
3. Optimización de la gestión por procesos.
4. Aplicación integral de la inteligencia de negocios.
5. Afianzamiento del servicio al cliente interno y externo.
6. Reestructuración administrativa para una entidad moderna.
7. Consolidación del sistema de gestión humana.
8. Mejoramiento gerencial institucional.

A estos objetivos se suman importantes proyectos con alcances específicos pero con un alto potencial de impacto transversal, tales como la factura electrónica, la implementación no intrusiva en aduanas, la reglamentación de las normas internacionales de información financiera para efectos tributarios, la recolección de información y su intercambio con algunas jurisdicciones en desarrollo de acuerdos para el intercambio de información tributaria y convenios para evitar la doble imposición, entre otros.

Teniendo en cuenta este importante ejercicio de planeación, es necesario para la entidad efectuar un seguimiento al mismo a través de dos instancias. Como primera medida, las mesas de trabajo en la coordinación de planeación recogen la información de indicadores de ejecución, los cuales reflejan el logro de hitos en las actividades planeadas. Por otro lado, estos indicadores, junto con la ejecución financiera, se presentan a una mesa directiva, integrada por los directivos de la DIAN para la toma de decisiones gerenciales. Así las cosas, se lleva a cabo un seguimiento permanente a cada uno de los compromisos del Plan de Direccionamiento Estratégico 2014. Esta mesa directiva es la encargada de estudiar y analizar los casos que ameriten un análisis más detallado, al tiempo que decide las modificaciones a los planes de trabajo cuando se evidencien imposibilidades para cumplir con el cronograma inicialmente propuesto.

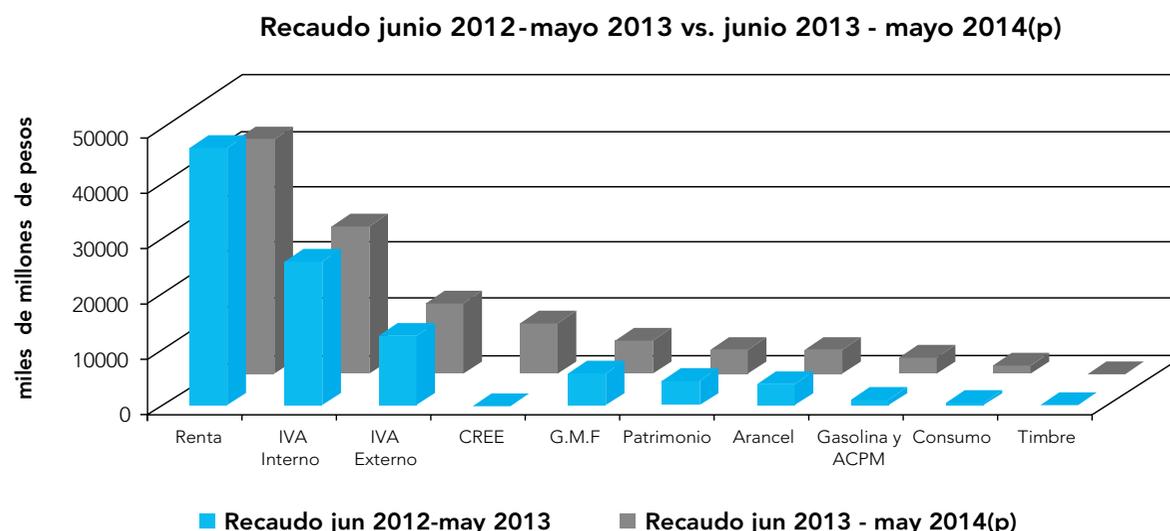
Todo lo anterior, evidencia la consolidación de la nueva forma de realizar la concertación de actividades en la planeación, consistente en un ejercicio presencial, sistemático, colaborativo y responsable, en el que: (i) las áreas presentan y acuerdan sus metas y los recursos requeridos; (ii) lo propuesto es objeto de seguimiento periódico; y (iii) las áreas en forma conjunta analizan las dificultades que se encuentran en el camino y formulan alternativas para su pronta solución. Todo esto además cuenta con el acompañamiento permanente de la Dirección de la DIAN.

Ahora bien, el desarrollo de la visión de largo plazo recién explicada supone importantes desafíos y riesgos para la DIAN. En efecto, durante el período en comento la entidad enfrentó exitosamente el proceso de implementación y ejecución de la Ley 1607 de 2012 lo que supuso su participación activa en el proceso de reglamentación, en el diseño de formularios y en el desarrollo de la doctrina sobre la citada ley. Adicionalmente, la DIAN está buscando posicionarse como un socio estratégico en las operaciones de comercio internacional que se desarrollan en el país. Por lo anterior, la reforma a la aduana y al régimen aduanero es uno de los principales retos que la entidad ha enfrentado en el período citado. En lo que sigue de este documento, se explicarán con mayor detalle los desafíos y riesgos que enfrenta la entidad.

## 7.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

- **Comportamiento del recaudo de junio de 2013 a mayo de 2014**

En el período comprendido entre junio de 2013 y mayo de 2014, los ingresos tributarios administrados por la DIAN ascendieron a \$110.558 miles de millones (mm). En el Cuadro 7.1 puede apreciarse el recaudo por tipo de ingreso y su relación con la meta; la cual se cumplió en un 96.7%. Esto significa que en el período mencionado, se presentó un menor recaudo por \$3.787 mm. En el Gráfico 7.1 es posible comparar el recaudo por tipo de impuesto entre los períodos junio de 2012 a mayo de 2013 y junio de 2013 y mayo de 2014.

**Gráfico 7.1: Recaudo junio 2012–mayo 2013 Vs. junio 2013- mayo 2014 por tipo de impuesto**

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) muestra un incremento del 7,2% frente al mismo periodo del año anterior, siendo resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 1430 de 2010 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) durante el año 2014 en atención a lo dispuesto por la Ley 1694 de 2013.

En este contexto se destaca la participación del impuesto sobre la Renta para la Equidad – CREE en el último periodo. De acuerdo con su recaudo se ubica en el cuarto puesto dada su reciente creación y entrada en vigencia (enero 1° de 2013).

En el recaudo por ingresos externos, las variables que determinaron su comportamiento son: (i) el volumen de importaciones, (ii) la tasa de cambio, y (iii) las tarifas efectivas de arancel e IVA. Las otras variables son las tarifas efectivas de arancel e IVA, que dependen de los cambios en la composición de las importaciones por tipo de tarifa, además del peso relativo que tienen dentro de las importaciones totales aquellas mercancías provenientes de países con los que Colombia ha firmado acuerdos comerciales para reducir o eliminar los gravámenes.

Los ingresos tributarios de fuente externa presentan un comportamiento creciente en relación con el período junio 2012 a mayo de 2013 pero que se aleja de la meta. Esta diferencia se explica, en parte, por el cambio de la composición de las importaciones, concentrándose en productos no gravados, principalmente exentos de arancel (como efecto de la ampliación del diferimiento arancelario de agosto de 2012), la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio firmados en los últimos dos años y la disminución en las importaciones de automóviles particulares.

**Cuadro 7.1: Recaudo Bruto por tipo de Impuesto**

<b>Recaudo bruto por tipo de impuesto <sup>/1</sup></b>						
<b>Junio 1 de 2013 a mayo 31 de 2014</b>						
(Miles de millones de pesos corrientes*)						
Impuesto	Recaudo junio 2012 - mayo 2013	Recaudo junio 2013 - mayo 2014(p)	VAR. % periodo	Meta junio 2013 - mayo 2014	Diferencia absoluta (recaudo - meta)	Cumplimiento% meta periodo
<b>INTERNOS</b>	<b>84.008</b>	<b>93.342</b>	<b>11,1%</b>	<b>97.016</b>	<b>-3.674</b>	<b>96,2%</b>
<b>RENTA</b>	<b>46.551</b>	<b>42.364</b>	<b>-9,0%</b>	<b>45.326</b>	<b>-2.962</b>	<b>93,5%</b>
Cuotas	22.217	16.057	-27,7%	17.892	-1.835	89,7%
Retención	24.334	26.307	8,1%	27.434	-1.127	95,9%
<b>IVA INTERNO</b>	<b>25.871</b>	<b>26.749</b>	<b>3,4%</b>	<b>26.520</b>	<b>229</b>	<b>100,9%</b>
Declaraciones	19.939	22.956	15,1%	23.669	-713	97,0%
Retención	5.932	3.793	-36,1%	2.851	942	133,1%
<b>G.M.F.</b>	<b>5.645</b>	<b>6.051</b>	<b>7,2%</b>	<b>5.802</b>	<b>249</b>	<b>104,3%</b>
<b>TIMBRE</b>	<b>57</b>	<b>67</b>	<b>17,4%</b>	<b>49</b>	<b>18</b>	<b>137,0%</b>
<b>Patrimonio <sup>/2</sup></b>	<b>4.406</b>	<b>4.370</b>	<b>-0,8%</b>	<b>4.496</b>	<b>-126</b>	<b>97,2%</b>
<b>Consumo</b>	<b>469</b>	<b>1.641</b>	<b>249,6%</b>	<b>1.241</b>	<b>400</b>	<b>132,2%</b>
<b>Gasolina y ACPM</b>	<b>1.008</b>	<b>3.015</b>	<b>199,0%</b>	<b>3.129</b>	<b>-114</b>	<b>96,3%</b>
<b>CREE</b>	<b>0</b>	<b>9.083</b>	<b>n.a.</b>	<b>10.452</b>	<b>-1.369</b>	<b>86,9%</b>
Declaraciones	0	3.286	n.a.	3.240	46	101,4%
Retención	0	5.797	n.a.	7.212	-1.415	80,4%
<b>EXTERNOS<sup>/3</sup></b>	<b>16.504</b>	<b>17.069</b>	<b>3,4%</b>	<b>17.329</b>	<b>-260</b>	<b>98,5%</b>
Arancel	3.933	4.351	10,6%	4.089	262	106,4%
IVA	12.571	12.718	1,2%	13.240	-522	96,1%
<b>Errados y por clasificar <sup>/4</sup></b>	<b>38</b>	<b>147</b>	<b>291,8%</b>	<b>0</b>	<b>147</b>	<b>n.a.</b>
<b>Total</b>	<b>100.549</b>	<b>110.558</b>	<b>10,0%</b>	<b>114.345</b>	<b>-3.787</b>	<b>96,7%</b>

\* Recaudo según Estadísticas Gerenciales con corte para 2012 enero 16 de 2014. Para 2013 con corte 18 de junio de 2014 y para 2014 con corte 19 de junio de 2014. Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. DIAN. Recaudo bruto: recaudo en efectivo, en papeles y medios electrónicos; no incluye compensaciones. Meta 12 de junio de 2013 para 2013 y 19 de marzo de 2014 para 2014.

<sup>/1</sup> 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.

<sup>/2</sup> Incluye patrimonio y pagos rezagados del impuesto de seguridad democrática.

<sup>/3</sup> Incluye declaraciones simplificadas de importación por concepto de IVA, declaraciones simplificadas de importación por conceptos de consumo, ingreso y otros.

<sup>/4</sup> Incluye sanciones, errados, otros sin clasificar y sanciones por precios de transferencia.

n.a: no aplica o variación superior al 1.000%.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, Dirección de Gestión Organizacional, DIAN.

- **Gestión Tributaria**

En materia de gestión efectiva el principal referente es el cumplimiento del Plan de Choque Contra la Evasión 2013 y 2014 aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>55</sup>.

En el año 2014 el esfuerzo del control fiscal se ha dirigido hacia la vigilancia del impuesto sobre las ventas (IVA). Esto ha significado un aumento en la presencia institucional en aquellos sectores que no han sido recientemente auditados, pero que dada su importancia en el desarrollo económico del país, son relevantes para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Igualmente, se han adelantado acciones de control y fiscalización y de fiscalidad internacional de manera integral. Así, estas acciones, que cobijan principalmente a los sectores de hidrocarburos, minería, construcción y agricultura, cubren los aspectos tributario, aduanero y cambiario. La ejecución de estas acciones brinda continuidad a los lineamientos del Plan de Choque contra la Evasión 2013.

Para llevar a la práctica las acciones descritas, es necesario hacer una caracterización de los contribuyentes domiciliados en cada una de las jurisdicciones; atendiendo la ubicación geográfica, el índice de tributación y las características socioeconómicas de las distintas Direcciones Seccionales en que se divide la entidad. Para tal efecto, se prioriza las acciones de control tributario sobre los subsectores de hoteles, restaurantes, transporte y entidades sin ánimo de lucro.

Ahora bien, durante el año 2014, la gestión de la DIAN se ha centrado en tres aspectos principales. El primer aspecto consiste en terminar de implementar y adoptar la estrategia de servicio y control que se desprende de la Reforma Tributaria contenida en la Ley 1607 de 2012, sus decretos y normas complementarias, así como los cambios normativos del nuevo Estatuto Aduanero que será presentado al Congreso de la República este año. Para ello la DIAN se ha esforzado para que dichos cambios normativos sean conocidos por todos los ciudadanos, se garantice un servicio adecuado y se vele por que las nuevas políticas adoptadas por la Entidad se desarrollen plenamente en este año.

El segundo aspecto se enfoca en continuar con la implementación de la factura electrónica frente al impuesto sobre las ventas (IVA). Así, la idea es que se creen y

<sup>55</sup> Cfr. Art. 147, Ley 223 de 1995 y Num. 14, Art. 6°, Decreto 4048 de 2008.

emitan facturas electrónicas dentro de la estructura tecnológica de la DIAN y que esta herramienta sea usada de manera adecuada por parte de los contribuyentes. Cumplir con lo anterior, requiere de un proceso de sensibilización con los contribuyentes de tal forma que perciban la factura electrónica como un instrumento para facilitar sus transacciones. La adecuada gestión de la factura electrónica permitirá un control más efectivo por parte de la DIAN.

El tercer aspecto se encuentra relacionado con los lineamientos generales que orientan la Entidad en el proceso de operación aduanera en la lucha contra el contrabando y la facilitación de las operaciones de comercio exterior, así como los indicadores para su seguimiento y evaluación, siendo el tercer eje del Plan de Choque del 2014.

En cuanto a resultados, durante el periodo comprendido entre 1 de junio de 2013 y 30 de abril de 2014, el nivel de cumplimiento de la gestión efectiva por el Plan de Choque contra la Evasión es del 177% de la meta asignada (ver cuadro 7.2), resultado que se refleja en correcciones y presentación de declaraciones por parte de los contribuyentes y en los actos ejecutoriados proferidos por las diferentes divisiones de liquidación. Además, es consecuencia de las investigaciones adelantadas en las Divisiones de Fiscalización, y está compuesta por las diferentes variables de la gestión de fiscalización tributaria a saber: (i) Gestión efectiva por gestor y contingencia 19,9%, (ii) Gestión por actos ejecutoriados 31,8%, (iii) Gestión por actos no ejecutoriados 30,1%, (iv) Gestión terminaciones por mutuo acuerdo 7,01%, y (v) Mejoramiento del recaudo por control 11,1%.

#### **Cuadro 7.2: Gestión Efectiva – Plan de Choque Contra la Evasión**

**Período: Junio 2012/Abril 2013 y Junio 2013/Abril 2014**  
- Cifras en Millones -

Concepto	2012- 2013	2013 - 2014	Variación
Meta	1.476.114	2.197.646	49%
Logrado	2.605.668	3.576.481	37%
<b>% Cumplimiento</b>	<b>177%</b>	<b>163%</b>	<b>-</b>

Fuente: SIE de Planeación, SDG de Análisis Operacional, DIAN.

Como desarrollo de lo propuesto en el Plan de Choque, durante el período que se viene comentando, se adelantaron jornadas de control al impuesto al consumo y de cumplimiento a las normas de facturación. Estas actividades reforzaron la presencia institucional ante diferentes sectores como el sector comercio, hotelero y de restaurantes. Todo ello producto de las 7.883 visitas realizadas, las cuales superan la meta en un 31%. Este aumento en el número de visitas obedece en parte a las decisiones de algunas Direcciones Seccionales de ampliar la base de seleccionados.

Igualmente, se adelantaron operaciones de registros en forma conjunta entre las Subdirecciones de Gestión de Fiscalización Tributaria, Aduanera e Internacional, y se mantuvo una dinámica permanente de coordinación y cooperación con el Ministerio de Cultura en el acompañamiento y supervisión de la boletería en algunos espectáculos a nivel nacional.

De junio de 2013 a abril de 2014 el nivel de cumplimiento fue del 163%, por efecto de la acción fiscalizadora adelantada a los declarantes del impuesto de renta antes de la presentación de la declaración, en especial al cumplimiento por parte de las Direcciones Seccionales del Memorando 498 de diciembre de 2012, con el cual las se vieron avocadas a evacuar su carga de trabajo pendiente con mayor celeridad.

A nivel nacional los esfuerzos se encaminaron a cerrar expedientes antiguos, y adelantar los programas correspondientes a mejoramiento del recaudo MR, Omisos patrimonio Año Gravable 2011 y Retención en la Fuente Omisos e Inexactos, de los cuales en total se enviaron 1.381 seleccionados, asignados a las diferentes Direcciones Seccionales teniendo en cuenta la capacidad operativa, a fin de ajustarse a las condiciones particulares de cada una.

En lo corrido del 2014 se ha dado impulso al proyecto de facturación electrónica y a la masificación de la misma, también se desarrolló la prueba piloto de gestión masiva, y se ha participado en la continuidad del desarrollo de los Sistemas de Información Electrónica (SIEs). Todos estos proyectos resultan fundamentales para lograr el desarrollo integral de la gestión de fiscalización que el país requiere en esta materia.

Por último, en materia de gestión tributaria es importante resaltar los logros relacionados con la reforma tributaria del año 2012 (Ley 1607 de 2012). Dicha reforma estableció un nuevo régimen de retenciones en la fuente, redujo el número de tarifas del IVA, creó

nuevos impuestos (consumo y CREE), entre otros aspectos. Su objetivo consistió en mejorar el empleo y reducir la inequidad tributaria. Respecto del primero objetivo, es posible afirmar que el aumento en el empleo formal ha sido un logro de la reforma. De otra parte, se han observado mejoras en la equidad del sistema fiscal colombiano. Todo lo anterior, supuso una ardua labor por parte de la DIAN pues hubo necesidad de diseñar nuevos formularios, efectuar ajustes a los sistemas en línea y de información, modificar la estrategia de servicio al ciudadano cliente, reformar la gestión de la información exógena, y mejorar la plataforma tecnológica así como los sistemas en línea de la DIAN. Todas estas actividades tuvieron que ser ampliamente divulgadas tanto a usuarios internos y externos.

- **Acciones de Control Aduanero**

En el Plan de Choque contra la Evasión y el Contrabando de 2013 y 2014 una de las líneas de acción es el fortalecimiento de las acciones de control al contrabando abierto de productos considerados como sensibles a este flagelo, tales como arroz, licores, textiles, confecciones, cigarrillos y calzado. Así, algunas de las investigaciones adelantadas por la DIAN han sido puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para que ésta adelante los procesos judiciales a que haya lugar.

El propósito es luchar de manera conjunta las áreas de Fiscalización Aduanera y la Policía Fiscal y Aduanera contra el contrabando abierto y el técnico que afectan la industria nacional y el recaudo de los impuestos por operaciones de comercio exterior del país. Estos controles se desarrollan en las Direcciones Seccionales especialmente en lugares de circulación, distribución, venta y/o almacenamiento. Sin embargo, estos no son los únicos elementos que se tienen en cuenta. Las denuncias efectuadas por terceros, las estadísticas de importación de diferentes productos y el nivel de consumo de los mismos también son empleados para llevar a cabo la lucha contra el contrabando. Otro instrumento que la DIAN ha empleado en la lucha contra el contrabando es adelantar actividades de control sobre los usuarios operadores, los usuarios industriales y los comerciales de zona franca. Estas actividades son fruto de las pruebas piloto que se adelantaron en años anteriores en las zonas francas de Bogotá y Barranquilla.

Además, la DIAN también ejercicio actividades de control sobre las operaciones de comercio exterior realizadas por los usuarios aduaneros calificados como Plan Vallejistas que cumplan con la calidad de ser usuarios aduaneros permanentes.

En el siguiente cuadro 7.3 se presenta el comportamiento de las aprehensiones durante el período de análisis.

**Cuadro 7.3: Aprehensiones de Mercancías Productos Sensibles al Contrabando Abierto**

Indicador Producto	Junio 2012 – Abril 2013			Junio 2013 – Abril 2014		
	Meta	Logrado	Cumplimiento	Meta	Logrado	Cumplimiento
Arroz (Kilos)	691.084	882.638	128%	1.841.274	961.372	52%
Licores (Litros)	139.162	96.146	69%	370.730	136.450	37%
Textiles (M2)	671.591	383.407	57%	1.412.836	1.202.538	85%
Confecciones (Unidades)	1.167.402	1.727.518	148%	3.111.253	4.302.129	138%
Cigarrillos (Cajetillas X 20 unidades)	1.440.208	1.240.795	86%	3.836.336	3.805.775	99%

Fuente: SIE de Planeación, SDG de Análisis Operacional, DIAN.

- **Recuperación de Cartera Morosa**

Una labor misional de importancia para la DIAN ha sido la recuperación de su cartera morosa. Fue así como en la Reforma Tributaria se generó una condición especial de pago (Artículo 149 de la Ley 1607 de 2012).

Por ello, se organizaron jornadas especiales de pago institucionalizando las llamadas “Ferias de Servicio”. Las Ferias tuvieron amplia aceptación por parte de la ciudadanía y las encuestas de satisfacción de los clientes contribuyentes superaron las expectativas institucionales.

En el siguiente cuadro 7.4 se presenta el comportamiento de la recuperación de cartera durante el período de análisis.

**Cuadro 7.4: Recuperación de Cartera Morosa de la DIAN****Junio 2012/Abril 2013 y Junio 2013/Abril 2014 - Cifras en Millones -**

Concepto	2012- 2013	2013 - 2014	Variación
Meta	2.234.442	3.010.977	35%
Logrado	2.447.551	3.923.208	60%
<b>% Cumplimiento</b>	<b>110%</b>	<b>130%</b>	<b>-</b>

Fuente: SIE de Planeación, SDG de Análisis Operacional, DIAN.

- **Gestión en Materia Internacional**

En el primer semestre de 2014 se ratificaron la Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Tributaria y el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria. Lo anterior se hizo en desarrollo del compromiso que el Gobierno Nacional tiene con la lucha contra la evasión tributaria; compromiso que lo ha llevado a adherir a las más importantes iniciativas en pro de la transparencia fiscal que han sido impulsadas por las principales economías del mundo (en especial, las que componen el G-8 y el G-20) y están siendo desarrolladas a través de varios organismos internacionales, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Tributaria es un importante instrumento para la lucha contra la evasión tributaria, que establece, entre otros aspectos, el intercambio de información, en sus tres modalidades de intercambio: automático, espontáneo y a petición de parte. Al haber sido ratificada el 19 de marzo de 2014, la Convención entró en vigencia el 1º de julio de 2014, fecha a partir de la cual la DIAN podrá empezar a intercambiar información con fines tributarios con varias de las 66 jurisdicciones que hasta el momento han adherido a la Convención. La adhesión a la Convención, además de haber sido señalada como uno de los requisitos necesarios para el ingreso de Colombia a la OCDE, le permitirá a Colombia intercambiar información automáticamente con un gran número de jurisdicciones de acuerdo con el Estándar Común para el Reporte de Información Financiera (en adelante "CRS" por sus siglas en inglés), con cuya adopción Colombia se comprometió mediante la suscripción, por

parte del Ministro de Hacienda, de la Declaración sobre Intercambio Automático de Información en Materia Tributaria en mayo de 2014.

Así las cosas, y con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos por los 44 países que conforman el grupo de *Early Adopters* (al que Colombia adhirió a finales de 2013) en el sentido de empezar a intercambiar información de acuerdo con el CRS en 2017, en octubre de 2014 el Director de la DIAN, en su calidad de autoridad competente dentro de la Convención, deberá suscribir un Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes con varias de las jurisdicciones que son parte en la Convención para efectos de intercambiar automáticamente información financiera.

Así mismo, y con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos en materia de 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 del nuevo estándar.

Para la realización de las mencionadas tareas resulta de particular importancia el trabajo que está haciendo la DIAN en el Grupo de Intercambio Automático de Información del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria impulsado por la OCDE, que tiene a su cargo la elaboración de los términos de referencia que servirán de base para la evaluación del cumplimiento del nuevo estándar por parte los países miembros del Foro y del cual el Director de Gestión Organizacional de la DIAN es vicepresidente.

El Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Colombia, por su parte, también es una importante herramienta que le permitirá a 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 permitirá 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, la cual es requerida por ese país dentro del marco del *Foreign Account Tax Compliance Act* (más conocido como *FATCA*). Es así como, en el primer semestre de 2014 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*, el cual debe ser suscrito por los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia antes de finalizar el 2014.

Así mismo, en el primer semestre de 2014 se negociaron acuerdos para intercambiar información con Emiratos Árabes Unidos y con Bermudas. Además de estas negociaciones, Colombia en la actualidad cuenta con 5 convenios para evitar la doble imposición sobre la renta y el capital los cuales prevén cláusulas que permiten el intercambio efectivo de información y la asistencia en la recolección de impuestos.

En concordancia con lo anterior, en el primer semestre de 2014, 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 del *peer review* sobre Colombia. Dicho informe (el cual fue elaborado bajo la coordinación del Despacho del Director General de la DIAN) 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 del *peer review*, consistente en el examen de la forma en que la DIAN obtiene e intercambia efectivamente la información tributaria. Para dicho examen (el cual fue inicialmente programado para tener lugar en el primer semestre de 2015), 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.

De otro lado, en junio de 2013, gracias al reporte sobre el sistema tributario colombiano elaborado por la DIAN, quien tiene a su cargo la coordinación del trabajo con el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (en adelante “CFA”, por sus siglas en inglés), el CFA

invitó a Colombia a participar en dicho Comité en calidad de *“Participant”*, teniendo en consecuencia derecho a participar en todo el trabajo que llevan a cabo los grupos de trabajo, foros y *task forces* de dicho Comité. Así mismo, y dada su condición de país en proceso formal de acceso a la OCDE, a finales de 2014, Colombia fue designada como país Asociado (*“Associate”*) en el Proyecto BEPS (*“Base Erosion and Profit Shifting”*) que está desarrollando el CFA de la OCDE por mandato de los países del G20, teniendo en tal calidad, no sólo voz, sino voto en las decisiones que tome el CFA.

Para desarrollar el Proyecto BEPS, el cual tiene por objeto la lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de utilidades a jurisdicciones en las que no se llevan a cabo las actividades generadoras de renta, la OCDE diseñó un Plan de Acción que contiene 15 acciones a ser realizadas por distintos grupos de trabajo y foros del CFA. Dichas acciones se traducirán en modificaciones al Modelo de Convenio para Evitar la Doble Tributación de la OCDE y a las Guías de Precios de Transferencia de dicha Organización, así como en recomendaciones para modificar la legislación tributaria interna de los países que las acojan. Es así como, la DIAN ha venido participando en el trabajo y aprobación de los documentos de política tributaria relacionados con las acciones relativas al abuso de tratados tributarios, la neutralización de los efectos de los instrumentos y entidades híbridas, los retos tributarios de la economía digital, la aplicación del régimen de precios de transferencia a los intangibles, entre otras.

Entre 2014 y 2015, la DIAN deberá seguir participando en el trabajo de la OCDE relativo a las mencionadas acciones y a aquellas acciones del Plan de Acción de BEPS respecto de las cuales se deben producir resultados a finales de 2015. Lo anterior, toda vez que la participación en el Proyecto BEPS, así como la adopción de las modificaciones y recomendaciones de política tributaria que resulten de dicho Proyecto, hacen parte de los principios e instrumentos a los que debe adherir Colombia con miras a ser invitada a ser miembro de la OCDE.

Adicionalmente, en 2014, el CFA de la OCDE dio inicio al proceso de evaluación de la legislación y de las prácticas tributarias. Como parte de la mencionada evaluación, la DIAN deberá elaborar ocho informes sobre diferentes tópicos, los cuales serán sometidos al análisis de un número similar de grupos de trabajo, foros y *“task forces”* del CFA. Así, en el primer semestre de 2014 se presentó al *“Forum of Harmful Tax Practices”* la primera parte del informe sobre los regímenes beneficiosos en materia tributaria vigentes en Colombia, mientras que el segundo semestre de 2014 se someterán los

informes relativos a las estadísticas tributarias, el régimen de precios de transferencia, el intercambio de información tributaria, la lucha contra el fenómeno de BEPS, y lo que resta del informe sobre regímenes anticompetitivos en materia tributaria.

Por último, con el fin de cumplir la política del Gobierno de inserción del país en el escenario internacional, la DIAN preparó conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las posiciones del país a las disposiciones del Modelo para evitar la doble Imposición. Así mismo, entre 2013 y 2014 se realizaron varias rondas de negociación de convenios para evitar la doble tributación y se adelantaron gestiones para negociar y renegociar algunos otros convenios para evitar la doble tributación.

### 7.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

- La Entidad, en cabeza de su Director General, ha logrado 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.

Para combatir estos fenómenos se requiere de una pluralidad de herramientas. Una de ellas es el fortalecimiento de las sanciones asociadas a dichas conductas. En este sentido, con el apoyo decidido de la DIAN en el H. Congreso de la República se está discutiendo el Proyecto de Ley Anticontrabando. Esta iniciativa ha sido bien recibida por el Legislador y se espera que en el año en curso se discutida y aprobada.

- Otra herramienta que se ha diseñado en la lucha contra la evasión, en particular del IVA, es la factura electrónica. Así, a finales del año 2013, se concretó la contratación de expertos para su estudio al interior de la institución. Estos expertos vienen desarrollando una estrategia integral en el tema y cumpliendo un cronograma exigente en el año 2014.

La factura electrónica, demanda de la entidad una nueva forma de interactuar 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.

- De otra parte, la DIAN ha preparado un proyecto de decreto que busca reglamentar el artículo 165 de la Ley 1607 de 2012. Dicho artículo establece un período de transición de 4 años para que la DIAN mida el impacto tributario del proceso de convergencia a las normas internacionales de información financiera (NIIF) y proponga los cambios normativos del caso. Este proyecto, a la fecha, se encuentra en discusión con el público en general y se espera sea expedido antes de que finalice el año 2014.

En este aspecto es importante la capacitación en la materia complementada con entrenamientos en tecnologías aplicadas a la auditoría fiscal.

- En relación con la participación de la economía nacional en el contexto global, el país requiere con urgencia de una Aduana moderna y que opere 24 horas al día, 7 días a la semana. De esta manera, la DIAN puede apoyar la competitividad del país.
- El aplazamiento de la expedición del Estatuto Aduanero debido a fallos de tutela y la Hoja de Ruta de la OCDE conforman dos de los desafíos más importantes de la Entidad.
- Respecto al tema tributario, de acuerdo con los requerimientos del país, es necesario continuar con el incremento de los ingresos tributarios. En el período 2010 – 2014 se incrementó el recaudo en cerca de cincuenta billones de pesos. La idea, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, es que el recaudo aumente en cerca de cuarenta billones más, para cumplir el propósito visional de representar el 25% del PIB, valor usual en economías desarrolladas.
- La creación de nuevos impuestos y la modificación de los períodos de auto declaración y pago continuarán como aspectos vigentes en los cuales debe trabajarse durante el año 2014. De otra parte, la DIAN no puede desviar su atención de las devoluciones de tributos. Para el efecto, la DIAN ha efectuado cambios normativos y de servicio informático para su administración. No obstante lo anterior, se requiere mantener una estrategia mancomunada 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.
- Consolidar las modificaciones que introdujo la Reforma Tributaria del año 2012 con el propósito de rescatar los principios de simplicidad, equidad y progresividad que la

orientaron. En este sentido, la entidad debe continuar trabajando en los desarrollos legales y tecnológicos a que haya lugar para su adecuado cumplimiento.

- Continuidad en programas estructurales que se iniciaron en el 2013: el desarrollo de la plataforma tecnológica, las estrategias de mejoramiento del servicio al cliente interno y externo, así como la adopción institucional de una estrategia de inteligencia de negocios; el objetivo de reformar la carrera, la estructura organizacional y el sistema de gestión humana.
- Además de lo anterior, en el año 2014, se estableció un nuevo Pilar bajo la denominación de “Mejoras Gerenciales”, en el cual se recogen lineamientos para mejorar el Proceso de Planeación y Seguimiento; la Gerencia de Proyectos y aplicación del modelo de liderazgo institucional, entre otros.
- Adecuación y asimilación institucional a los retos que impone la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito el país. En este sentido se requiere modernizar la gestión aduanera de tal forma que disminuyan los tiempos de desaduanamiento sin que ello implique una merma en la calidad. Se requiere también incrementar la eficacia de la selectividad.

En línea con lo anterior, la DIAN viene realizando esfuerzos para hacer más ágiles los controles que realiza a las operaciones de comercio exterior. Este esfuerzo continuará con el fin de cumplir con estándares internacionales. En este sentido, se espera durante el año 2014 reducir de 22 horas a un promedio de 10 horas cuando se expida el nuevo Estatuto Aduanero y se consolide el pago electrónico en aduanas. De igual forma, es un reto la atención para las operaciones de comercio exterior 7 X 24<sup>56</sup> tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 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.

- Los anteriores esfuerzos se complementarán con el establecimiento de la Inspección No Intrusiva, a través de escáneres. A partir del año 2014 se cuenta con un diagnóstico

<sup>56</sup> Colombia tiene la capacidad en sus puertos y aeropuertos más grandes para el manejo del volumen de medios de transporte que requieren la operación de la aduana en forma permanente. Dada esta dinámica del comercio internacional actual, es necesario que las Aduanas garanticen la operación las 24 horas del día los 7 días de la semana.

que permitirá adquirir e implementar dicho sistema en el país en las principales aduanas con operación aérea y marítima. Así mismo se requiere la profundización del MUISCA en relación con los servicios aduaneros en línea.

- Es importante 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 conformado un blog en 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 trabajará 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.
- 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 con alta competencia técnica y moral.
- Fortalecer la Gestión del Conocimiento. Es importante que la DIAN desarrolle con carácter urgente una estrategia integral de gestión del conocimiento tanto para la conservación de la memoria institucional como para garantizar que los empleados nuevos o antiguos puedan recibir la formación técnica requerida, dado que durante el año 2014 el 35% de la planta se retirará por cumplir los requisitos para obtener su pensión.
- Una vez aprobada la reestructuración administrativa, implantar de una manera organizada y eficiente los cambios en la organización. Las nuevas dependencias como el oficial de detección, las dependencias en las cuales se aumenta su nivel, etc. demandan especial atención para su integración al modelo de negocio y de operación por procesos de la entidad.
- Como fuera mencionado líneas atrás, la reforma a los sistemas de la DIAN facilitó la implementación de la reforma tributaria de 2012. Sin embargo, 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 'nube'<sup>57</sup>.

- Estas líneas de acción estratégicas, vinculadas al Plan Estratégico y Plan Táctico de la entidad, exigen el liderazgo y compromiso de los directivos y de todos los empleados con el fin de concretar e implementar los planes de acción y los proyectos de inversión que posibiliten el incremento de la productividad y la eficiencia Institucional.

---

<sup>57</sup> 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.

## 8. ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICOS DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS)

### 8.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

Coljuegos espera ser reconocida gracias a 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. Es así como se espera que el desarrollo del sector este basado en la transparencia, permitiendo la generación de confianza de los consumidores de juegos de suerte y azar (JSA) y de la sociedad. Así, se generará una mayor rentabilidad en la explotación del monopolio, con destino a los servicios de salud.

Concretar la visión de largo plazo implica: i) fortalecer los juegos existentes a fin de dinamizar la participación que estos tienen dentro de las transferencias a los servicios de salud, ii) desarrollar nuevos juegos para aumentar el tamaño de la oferta de juegos de suerte y azar y por lo tanto de las rentas para la salud, y iii) desarrollar el sector bajo criterios de transparencia a través de combatir las operaciones ilegales y la prevención en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.

### 8.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

#### Antecedentes

En el marco de la Ley 90 y de la Constitución Política, se creó a comienzos de la década de los noventa la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A. –ECOSALUD S.A., cuyo objeto consistía en explotar y administrar el monopolio rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (JSA) diferentes de loterías, chance y rifas menores. El artículo 43 de la Ley 10 de 1990 autorizó la creación de una sociedad de capital público en la que serían socios la Nación y las entidades territoriales que estuvieren explotando loterías. Este órgano estaría encargado de la administración de los recursos que se generasen por

medio de la explotación del monopolio sobre los juegos de azar en él comprendidos. El Decreto 1434 de 1990 señaló los lineamientos básicos para su constitución y el Decreto 271 de 1991 le dio vida jurídica a la empresa denominada ECOSALUD S.A.

ECOSALUD S.A. fue liquidada después de diez años debido a problemas de eficiencia, su liquidación estuvo acompañada de la creación de la Empresa Territorial para la Salud (ETESA). El artículo 39 de la Ley 643 de 2001 creó ETESA, cuyo objeto sería la administración y explotación del monopolio rentístico de los juegos novedosos y todos los demás que la Ley no asignase a otra entidad. A diferencia de ECOSALUD, ETESA se conformó como una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, adscrita al Ministerio de Salud. El control de la Empresa se concentraba en el nivel central pero mantenía participación de las entidades territoriales, pues algunos miembros de su Junta Directiva eran nombrados por la asociación de Departamentos y de Municipios.

En el año 2010 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 175 por medio del cual ordenó la supresión y liquidación de ETESA y se dictaron otras disposiciones. En dicho Decreto se señaló que ETESA, continuaría con la administración de los contratos y actividades relacionadas con la administración del monopolio rentístico de los JSA, hasta tanto dichos contratos fueran cedidos, trasladados o asumidos por la DIAN, la Comisión de Regulación de JSA, la Superintendencia Nacional de Salud o por las entidades u organismos que señalará el Gobierno Nacional.

A través de la Ley 1393 de 2010, se trasladó a la DIAN las funciones de administración de los JSA que le correspondían a ETESA en liquidación, asignándole competencias sobre la administración del monopolio rentístico de los JSA, que incluía la liquidación y el recaudo de los derechos de explotación de los juegos que eran competencia de ETESA en liquidación, las funciones de cobro coactivo, las funciones de fiscalización a los concesionarios y de control de ilegalidad.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) tenía a su cargo las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el monopolio de JSA. Adicionalmente, se sumaba las funciones asignadas por la Ley 643 de 2001 consistentes en la vigilancia de la ley del régimen de monopolio y de los reglamentos de cada juego, así como la de llevar estadísticas, la recopilación de la información sobre el sector de los juegos de azar en Colombia y la aprobación del plan de premios de loterías.

## Creación de Coljuegos

En el marco del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional decidió la creación de una empresa del orden nacional que asumiera la explotación, administración y expedición de reglamentos de los JSA y que a su vez permitiera mayor rentabilidad en la explotación de dicho monopolio. Mediante el Decreto 4142 del 3 de noviembre de 2011 crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar denominada Coljuegos, como una empresa descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En la propuesta de diseño institucional se enmarcaron los siguientes lineamientos para el sector de JSA: i) transferir al Sector Hacienda la dirección y control estratégico del monopolio rentístico de los JSA; ii) crear una empresa industrial y comercial del Estado (EICE) vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo desempeño esté relacionado directamente con los resultados de la explotación y que tenga asignadas todas las funciones necesarias para la administración efectiva del monopolio rentístico; iii) desarrollar un esquema de Gobierno Corporativo que le asegure a la nueva empresa un foco estratégico adecuado y un control sistemático de sus procesos de toma de decisiones y de sus resultados; iv) crear un régimen legal que permita a Coljuegos adaptar los esquemas de propiedad y los diseños contractuales a la variedad de proyectos y transacciones; y v) definir una política basada en los principios y condiciones definidas por el Estado respecto a la operación del mercado de Juegos de Suerte y Azar.

## Reestructuración del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA)

De otro lado, mediante el Decreto 4144 del 3 de Noviembre de 2011, se reestructuró el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA) determinando la adscripción de dicho organismo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, como órgano asesor del Gobierno Nacional, de naturaleza especial, tiene como función principal asesorar la política de explotación, organización, fiscalización y vigilancia de la operación de los juegos de suerte y azar del régimen propio del orden territorial.

De conformidad con el Decreto 4144 de 2011, el que hacer del Consejo Nacional de Juegos de Suerte, está centrado en ejercer funciones relacionadas con la elaboración

de conceptos, estadísticas, proponer reglamentaciones de la ley del régimen propio y calificar la gestión eficiencia y rentabilidad de los operadores de juegos de suerte y azar del nivel territorial; así como vigilar el cumplimiento de la Ley 643 de 2001 y de los reglamentos de las distintas modalidades de juegos de suerte y azar de los juegos cuya explotación corresponda a las entidades territoriales. El referido Decreto señaló que la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar será ejercida por el Vicepresidente de Desarrollo Organizacional de Coljuegos, quien prestará el soporte requerido para que dicho Consejo cumpla las funciones que le fueron asignadas en dicho documento.

## Logros

Los principales objetivos de Coljuegos son: aumentar las rentas para la salud, desarrollar el sector de juegos de suerte y azar bajo principios de transparencia y consolidar una entidad capaz de generar valor. En el marco de cada uno de esos objetivos se presentan los principales logros de la entidad. Adicionalmente se presenta los logros del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

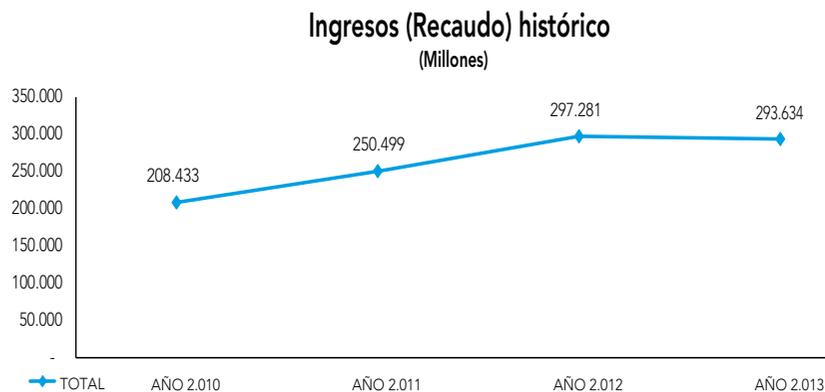
### **i. Aumentar rentas para la Nación**

Desde el diseño de la nueva institucionalidad, que enmarcó la creación de Coljuegos, se definió que aumentar las rentas para los servicios de salud es uno de los principales objetivos de la empresa. Lo anterior implica tanto el desarrollo de nuevos juegos como una gestión eficiente de los existentes.

En la actualidad, los ingresos para la nación, con destinación exclusiva para los servicios de salud, 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 pertenecen a los Juegos Localizados, 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 de 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 Fiducia, en los Juegos Novedosos.

Los ingresos han aumentado en un 41 % entre 2010 y 2013, pasando de \$208 mm en 2010 a \$294 mm en 2013 como se observa en la gráfica No 8.1.

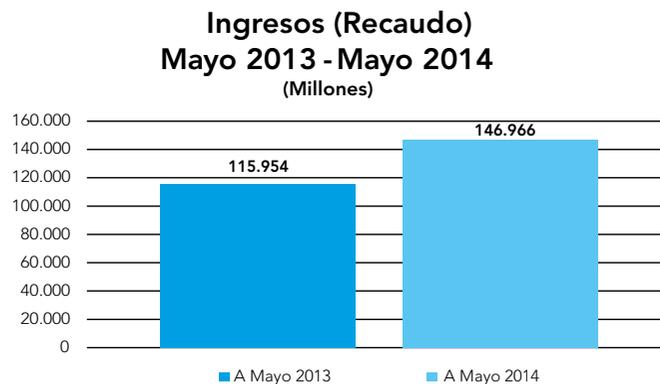
**Gráfico 8.1: Histórico de ingresos Coljuegos**



Coljuegos.

En lo corrido de 2014 se evidencia un aumento del 21% con respecto al acumulado de mayo de 2013 (Gráfica No 8.2). El incremento del 21% está reflejado básicamente por el incremento del 34 % en los juegos novedosos y del 23 % en los juegos localizados (casinos y bingos) así mismo los otros conceptos, como premios caducos, rendimientos financieros, intereses moratorios y liquidaciones de aforo también han tenido un aumento promedio del 4%.

**Gráfico 8.2: Ingresos (Recaudo) 2013 – 2014 / Acumulado a mayo**



Coljuegos.

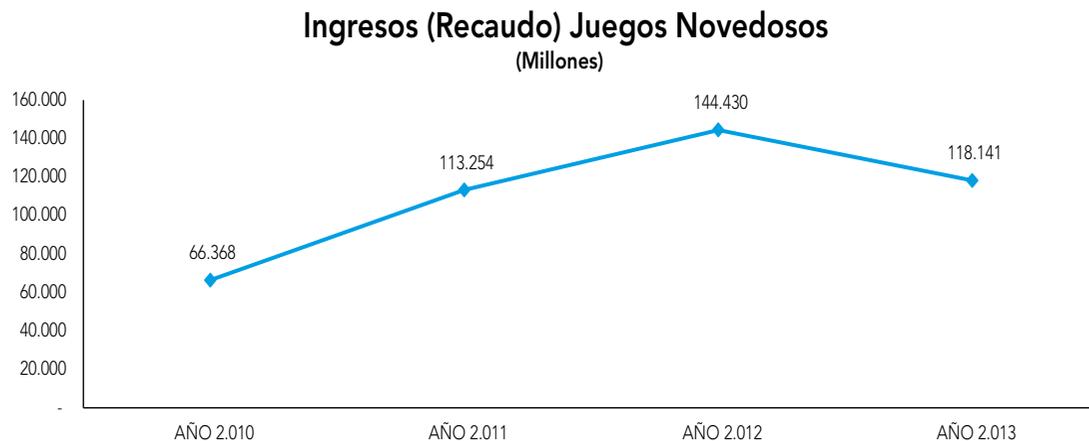
A continuación se presenta la evolución de los principales ingresos de la entidad distribuida entre juegos novedosos y juegos localizados.

### 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. Es así como se consideran juegos novedosos, entre otros, la lotto preimpresa, la lotería instantánea, el lotto en línea en cualquiera de sus modalidades, los juegos que se operen en línea contentivos de las diferentes apuestas en eventos, apuestas de los juegos de casino virtual, apuestas deportivas y los demás juegos realizados por medios electrónicos, por Internet, por telefonía celular o cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador. Actualmente operan en Colombia la Loto en Línea (Baloto) y Superastro.

Existe una disminución de los ingresos de juegos novedosos del 22% entre los años 2012 y 2013 explicado principalmente por el comportamiento 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) y en el año 2012 éste se incrementó significativamente (ascendió a más de \$100 mm), lo que generó un aumento en las ventas y por ende un aumento extraordinario en el ingreso a Coljuegos.

**Gráfico 8.3: Ingresos (Recaudo) juegos novedosos**

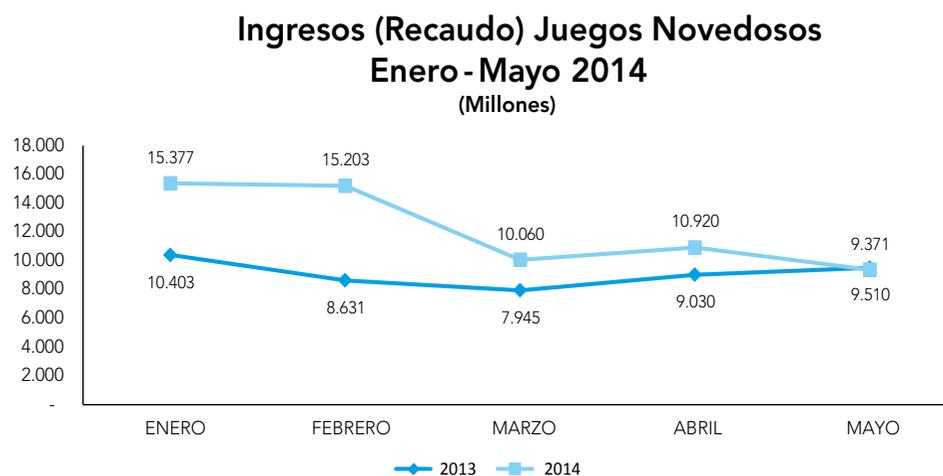


Coljuegos.

En la gráfica No. 8.4 se puede ver un incremento del 34 % en los ingresos de juegos novedosos respecto de los acumulados de enero a mayo de 2013 - 2014. Sin embargo, se puede observar una tendencia negativa en los últimos cuatro meses generado por la caída del premio en seis oportunidades (5 Baloto – 1 Revancha), lo que ha impedido la acumulación del premio y por lo tanto un mayor resultado en las ventas del mismo.

Así mismo, en la gráfica No. 8.5 se puede observar la participación de los diferentes tipos de juego novedoso en el incremento mencionado.

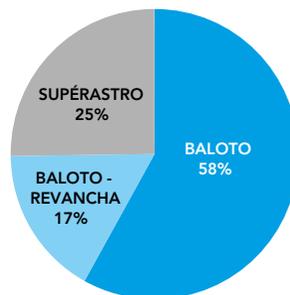
**Gráfico 8.4: Ingresos (Recaudo) Novedosos - Acumulado a mayo**



Coljuegos.

**Gráfico 8.5: Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso**

Participación en el ingreso por tipo de juego novedoso

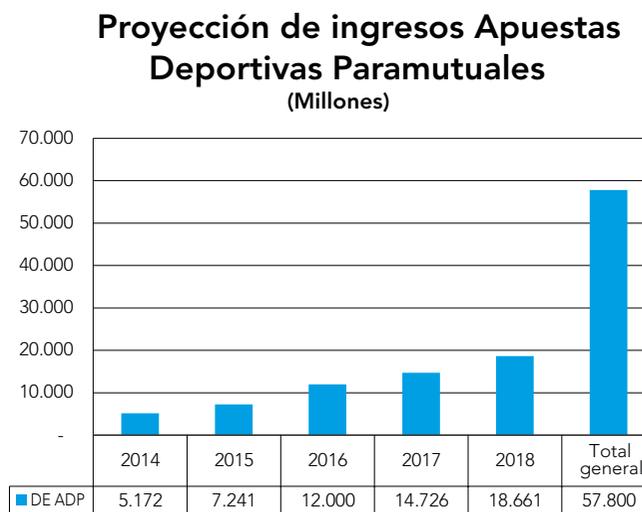


Coljuegos.

## Nuevo Juego Novedoso: Apuestas Deportivas Paramutuales

Entre el año 2013 y 2014 se logró analizar y poner en marcha el proceso de licitación de Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP). El respectivo contrato de concesión fue suscrito en el mes de junio de 2014. Este juego consiste en pronosticar el resultado de un número determinado de eventos deportivos reales seleccionados por el operador. La apuesta se hace en un tarjetón que luego debe ser registrado en un terminal electrónico ubicado en los puntos de venta autorizados, o directamente en un terminal electrónico o dispositivo con acceso a internet. A continuación se presenta la proyección de ingresos de este juego para los años de concesión.

**Gráfico 8.6: Proyección de ingresos Apuestas Deportivas Paramutuales**

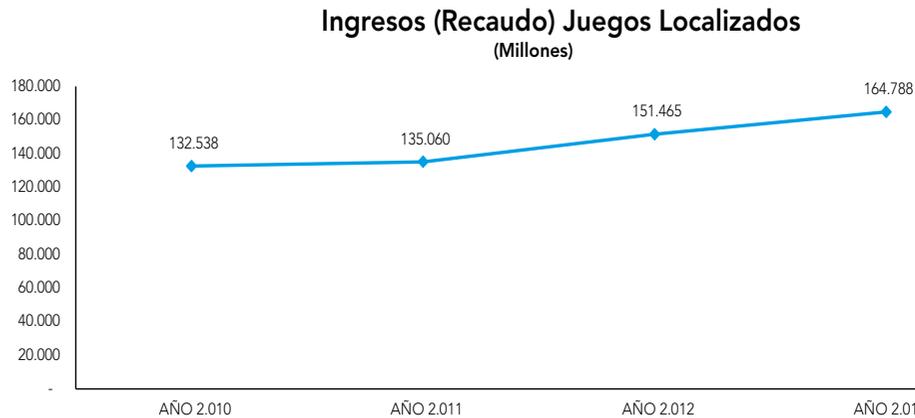


Coljuegos.

## Juegos Localizados

Los juegos localizados se componen de la operación de casinos donde se operan máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos en establecimientos de comercio, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar. Los ingresos por este rubro tuvieron un incremento de 8% entre 2012 y 2013.

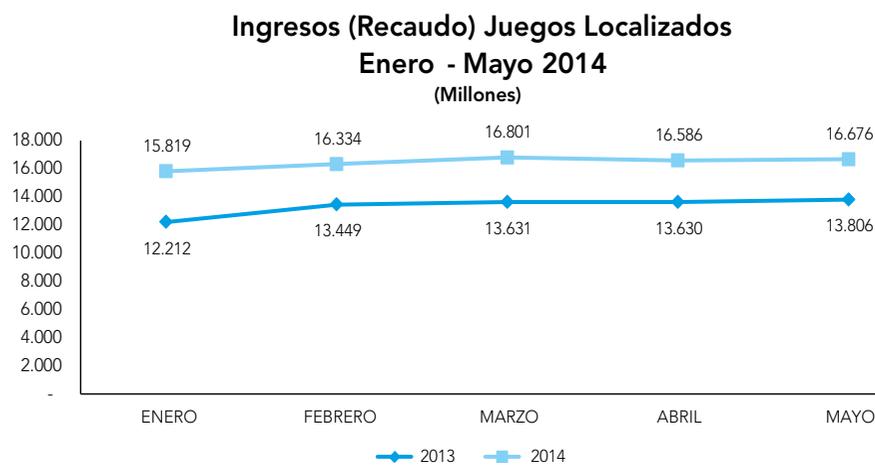
**Gráfico 8.7: Ingresos (Recaudo) Juegos Localizados**



Coljuegos.

En lo corrido del año los ingresos por este concepto han tenido un incremento del orden de 23 % explicado en buena medida por el incremento en el inventario de los implementos de juegos de suerte y azar que operan en estos establecimientos (la tarifa que se cobra depende actualmente del número y tipo de elementos que operan por contrato).

**Gráfico 8.8: Ingresos (Recaudo) Juegos Localizados - Acumulado a Mayo**



Coljuegos.

**Cuadro 8.1: Inventario Juegos Localizados**

Concepto	2012	2013	2014 Junio
No. Contratos	321	366	387
No. Locales	2.435	2.753	2.939
No. Máquinas	64.405	74.773	79.566
No. Juegos de Casino	540	510	527
No. Sillas de Bingo	19.608	21.398	25.126
No. Contratos con Garantía	272	363	387

El movimiento del número de contratos del 2013 con respecto al total de 2012 aumento en un 14% y este incremento en los contratos refleja internamente un incremento del 7% de elementos de juego (Máquinas, Juegos de Casino y Sillas de bingo).

Durante el 2014 la tendencia de aumento en contrato persiste en un 21% comparado con los contratos a junio de 2013, de igual manera los elementos de juego se incrementan en un 18%.

Estos incrementos obedecen en gran medida al esfuerzo efectuado en las estrategias de fortalecimiento en la fiscalización de operadores y el control a los operadores de juego ilegal.

## ii. Desarrollar el sector JSA

El desarrollo del sector de juegos de suerte y azar bajo principios de la transparencia implica que se ataque la oferta ilegal de juego y que se incentive y promueva, desde la regulación, que los operadores existentes trabajen bajo esquemas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo –teniendo en cuenta que por el manejo de efectivo puede ser un sector vulnerable a este fenómeno. A continuación se presentan los avances en estos dos aspectos.

### Control de operación ilegal

La operación ilegal de juegos de suerte y azar implica que existe una oferta en el sector que no realiza aportes al sector de la salud. Durante el 2013 se retiraron 4.309 elementos<sup>58</sup>

y a junio de 2014 se han retirado 3.192. Cifras que consolidadas equivalen a más del 251 % de lo alcanzado en los 7 años anteriores a la entrada en operación de Coljuegos.

Los retiros han sido realizados en siete departamentos, Antioquia, Atlántico, Boyacá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca y Valle del Cauca, obteniendo el mayor número de retiros de elementos en Bogotá D.C. y Soacha.

**Cuadro 8.2: Elementos Retirados en Control a las operaciones Ilegales**

Elemento de Juego	2013	2014 - Junio	Total
MET	2.275	1.697	3.972
Sillas de bingo	2.014	1.489	3.503
Mesas de Póker	11	4	15
Ruletas	9	2	11
<b>Total</b>	<b>4.309</b>	<b>3.192</b>	<b>7.501</b>

Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SIPLAFT).

En el año 2013, con la expedición de la Resolución 260 de 2013 inició el proceso de implementación del Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SIPLAFT en los operadores de Juegos Localizados y Juegos Novedosos. A corte del mes de mayo, 337 de los 382 operadores tienen registrado su oficial de cumplimiento y aprobados sus documentos SIPLAFT (procedimientos, políticas y código de conducta). De esta manera, el 88% de los operadores cumplen con los requisitos documentales establecidos en la resolución.

### iii. Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar CNJSA

Como se mencionó anteriormente la reestructuración del CNJSA (Decreto 4144 de 2011) define como función principal asesorar la política de explotación, organización, fiscalización y vigilancia de la operación de los juegos de suerte y azar del régimen propio del orden territorial. Dentro de este marco el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA) ha logrado:

Expedir el 9 de abril de 2014 el Acuerdo 097 de 2014 por medio de la cual se establecen los requisitos para la adopción e implementación del sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo – SIPLAFT - en las empresas o entidades operadoras del juego de lotería tradicional o de billetes, del juego de apuestas permanentes o chance y de apuestas en eventos hípicas y los demás juegos cuya explotación corresponda a las entidades territoriales.

Adicionalmente, el gobierno nacional expidió el Decreto 3034 de 2013 el cual define el nuevo esquema regulatorio de Loterías Tradicionales que les permitirá competir en el mercado a través de la acumulación premios, flexibilidad en definición de premios, reservas técnicas que aseguren confianza del apostador, etc. Durante el 2014, el CNJSA ha venido realizando los análisis para reglamentar dicho decreto.

#### **iv. Consolidar entidad capaz de crear valor**

Para lograr ser modelo de Gestión, Coljuegos viene desarrollando diferentes estrategias en la implementación y fortalecimiento de mejores prácticas empresariales, proceso mediante el cual hemos mejorado notablemente el desempeño Organizacional a través de:

- **Implementación del Sistema Integrado de Información para Trámites del Operador (SIITO)**

Coljuegos en la búsqueda de ofrecer a los operadores de juegos de suerte y azar una solución tecnológica para la realización de trámites en línea que garantice la transparencia, optimización, seguimiento, control y automatización de los procesos relacionados con los diferentes trámites de la entidad ha trabajado en una solución tecnológica expuesta en la página web de Coljuegos que permitirá i. realizar los trámites de los operadores correspondientes a la autorización y novedades de juegos de suerte y azar de acuerdo a la reglamentación vigente ii. Controlar automáticamente la validez y la integridad de la información reportada por los operadores de una forma eficiente y oportuna y iii. Mantener la trazabilidad de los trámites realizados por el operador entre los diferentes procesos, permitiendo la generación de informes de control, indicadores y estadísticas que le faciliten a Coljuegos controlar y regular de acuerdo a la reglamentación vigente y iv. Optimizar y alinear la solución de acuerdo a los proyectos en curso como lo son Control en línea de las Máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET/Localizados: Casinos), Sistema de Prevención y Control de

Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SIPLAFT) y Sistema Integrado de Información de Coljuegos (SIICOL).

- **Implementación del Sistema Integrado de Gestión (SINGE)**

Herramienta de gestión por medio del cual los Directivos dirigen y controlan a la organización bajo un enfoque de procesos. Dicho enfoque fortalece el cumplimiento de los objetivos y estrategias de Coljuegos, al gestionar dichas acciones como actividades transversales en la estructura orgánica definida.

El Sistema como herramienta de gestión identifica e integra las actividades de la Empresa en pro de los requisitos internos, normativos y legales, utilizando normas internacionales como: ISO 9001<sup>59</sup>, ISO 27001<sup>60</sup> y nacionales como: NTCGP 1000 y MECI<sup>61</sup>.

### 8.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

Coljuegos debe continuar fortaleciendo los ingresos del monopolio de juegos de suerte y azar para así incrementar los recursos con destino a la salud. Esto se debe realizar al continuar fortaleciendo los juegos existentes y desarrollando nuevos juegos para, de esta manera, incrementar la oferta y la calidad de los juegos de suerte y azar en el país. Sin embargo, este desarrollo se debe realizar siempre bajo principios de transparencia, controlando el juego ilegal y generando la regulación necesaria para que los operadores y sus prácticas sean idóneos y a la altura de los estándares internacionales.

Mientras se trabaja en el fortalecimiento del portafolio de JSA en Colombia, es necesario continuar con la mejora de los existentes, en especial de los Localizados, a través de diferentes estrategias que les permitan a los operadores e inversionistas de este tipo de mercado y producto crecer en su negocio y generar mayor confianza y

<sup>59</sup> La ISO 9001:2008 es la base del sistema de gestión de la calidad ya que es una norma internacional y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios.

<sup>60</sup> La norma ISO 27001 define cómo organizar la seguridad de la información en cualquier tipo de organización, con o sin fines de lucro, privada o pública, pequeña o grande. Es posible afirmar que esta norma constituye la base para la gestión de la seguridad de la información.

<sup>61</sup> MECI: Es el modelo que permite el diseño, desarrollo y operación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.

seguridad al apostador. Adicionalmente se debe continuar el trabajo iniciado en contra de la operación ilegal de los JSA como una de las estrategias que permiten generar desarrollo y transparencia en el sector.

## 9. UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA

### 9.1 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 OCDE, 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 una solidez técnica y una transparencia tal, que sus productos permitan que el ejercicio de la facultad de reglamentación y las competencias de regulación e intervención del Gobierno Nacional respondan a los estándares internacionales, a las necesidades del País y a las de un sistema financiero estable y sano.

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 buscan el desarrollo ordenado de los mercados financieros del País, garantizando que los riesgos se gestionen adecuadamente para llegar a un sistema financiero estable, seguro y confiable.

En segundo lugar, el relacionado con la capacidad institucional y operativa de la Unidad, tanto cuantitativa como cualitativamente, generando mayor valor agregado en el desarrollo de las funciones asignadas y llegando a ser reconocida por la calidad técnica y profesional de sus funcionarios, y la eficiencia de su gestión.

## 9.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

La estructura orgánica de la URF comprende tres subdirecciones en las cuales se distribuyen las funciones que tiene a cargo la entidad. Dos de estas subdirecciones se encargan de temas misionales distribuidos en dos pilares fundamentales: la regulación prudencial y la integridad y desarrollo de los mercados. La tercera subdirección tiene a su cargo los temas de gestión institucional.

En este sentido, a continuación se presentan las principales tareas y logros desarrollados al interior de cada una de las subdirecciones.

### 9.2.1 Subdirección de Regulación Prudencial

#### 9.2.1.1 Solvencia

El trabajo de la URF en materia prudencial se centró en la modificación a los requerimientos de capital basado en riesgo, continuando con los esfuerzos realizados por la antigua Dirección de Gestión y Regulación Financiera. En un primer paso, se mejoraron los estándares de calidad del capital regulatorio con que las entidades del sistema financiero respaldan sus operaciones por medio de la adopción de las recomendaciones de Basilea III al respecto. Segundo, se propuso una mejor medición de los riesgos que debe soportar el capital regulatorio, haciendo especial énfasis en el riesgo operacional de los administradores de recursos de terceros. Como un todo, la revisión al requerimiento de solvencia está dirigida a fortalecer el capital regulatorio con que las entidades del sistema financiero respaldan los compromisos adquiridos con el público, por medio de la adopción de las mejores prácticas internacionales.

Después de la expedición de los Decretos 1771 del 23 de agosto de 2012 y 904 del 8 de mayo de 2013, en los que se adecuó la calidad de los instrumentos que conforman el patrimonio técnico de los establecimientos de crédito a las recomendaciones de Basilea III, se viene trabajando en adecuar los requerimientos de capital para los administradores de recursos de terceros, que involucra a administradoras de fondos de pensiones, sociedades comisionistas de bolsa, sociedades fiduciarias y sociedades administradoras de inversión, y en la actualización de los requerimientos de capital para las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito.

En el caso de los administradores de portafolio de terceros la propuesta no solo mejora los estándares de calidad del patrimonio técnico, también incorpora una mejor medición del riesgo operacional que estos administradores deben respaldar con su patrimonio técnico, en la misma dirección en que ya se introdujeron estas modificaciones a la solvencia de los administradores de los fondos de pensiones obligatorias, fondos de cesantías y administradores del FONPET, contenidas en los decretos 1548 y 1895 de 2012. Después de presentada la propuesta ante el Comité de Coordinación de Seguimiento del Sistema Financiero en sus sesiones de diciembre de 2013, marzo y julio de 2014, se recibieron comentarios que han permitido complementar la propuesta.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, la URF colgó en su página web para comentarios del público una propuesta en la que se actualiza el decreto 1840 de 1997. Puntualmente, se busca mejorar la calidad del patrimonio técnico basados en la recomendaciones de Basilea III y reconociendo las particularidades de las entidades con naturaleza cooperativa, trabajo que ya se había adelantado con el decreto 904 de 2013 en el que se adecuó el capital de las cooperativas financieras. La propuesta ha sido trabajada de la mano con la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, y se han establecido reuniones con gremios como Confecoop en los que se han mostrado los ejercicios de impacto de la propuesta. La propuesta definitiva de proyecto de decreto se llevó al Consejo Directivo de la URF en junio de 2014, por lo que se espera la próxima expedición de dicho decreto.

### 9.2.1.2 Reservas técnicas de las entidades aseguradoras

En diciembre de 2013 se expidió el decreto 2973 de 2013 por medio del cual se actualiza el régimen de las reservas técnicas. El objetivo principal del decreto es que las entidades aseguradoras cuenten con un nivel de reservas técnicas acordes con el nivel y la naturaleza de los riesgos asumidos, que garanticen el cumplimiento de los contratos pactados con los asegurados (pólizas).

El decreto hace una diferenciación entre las tipologías de reservas que deben mantener las entidades por ramo, así como la forma en que se deben constituir y liberar. Se destaca la introducción de dos nuevas reservas, la reserva por insuficiencia de primas y la reserva de insuficiencia de activos (o de calce), además de la adopción de mejores

técnicas estadísticas para los cálculos de las reservas de siniestros ocurridos no avisados y de las reservas de riesgo en curso.

El producto final contenido en el decreto fue fruto del trabajo de la DGRF, el Viceministerio Técnico de Hacienda, la Superintendencia Financiera y la industria aseguradora. A partir de las recomendaciones realizadas por consultores internacionales sobre las modificaciones del régimen de reservas anterior, que tenía más de 20 años de antigüedad, se diseñó un esquema de reservas moderno, que se ajusta a las recomendaciones internacionales sobre el tema y brinda una protección adecuada a los asegurados.

### 9.2.1.3 Financiación de proyectos 4G

En abril de 2014 se expidió el Decreto Número 816 del 28 de abril de 2014 por medio del cual se actualiza la regulación financiera y se facilita la financiación de las Asociaciones Público Privadas (APP) con recursos de los establecimientos de crédito y los fondos de pensiones obligatorias. Estas modificaciones regulatorias reconocen el compromiso que está teniendo la Nación en los proyectos de 4G de concesiones viales e incentivarán de manera muy significativa a los bancos, administradoras de fondos de pensiones y aseguradoras a participar de esta importante oportunidad, adicionalmente todos los ahorros que se obtengan en menores costos de financiación se traducen en menor necesidad de recursos del Estado para la construcción de las vías que necesita el país.

Puntualmente, el decreto amplía el cupo individual de endeudamiento de los establecimientos de crédito desde un 10% hasta un 25% del patrimonio técnico, siempre y cuando el exceso corresponda a la financiación de proyectos de infraestructura de cuarta generación de concesiones viales (4G) bajo el esquema de APP descritas en la Ley 1508 de 2012 y en los que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) haga parte de la respectiva APP. En el caso de la Financiera de Desarrollo Nacional el límite al cupo individual de endeudamiento se amplía de 10% hasta un 40% del patrimonio técnico, siempre y cuando el exceso corresponda a financiación de proyectos de infraestructura.

En el caso de los fondos de pensiones obligatorias se crea una categoría específica para la inversión de Fondos de Capital Privado nacionales destinados a la financiación de proyectos de infraestructura bajo el esquema de APP descrito en la Ley 1508 de 2012. Esta categoría tendrá un cupo de hasta 5% del Fondo de Pensiones Obligatorias

moderado, cesantías largo plazo y seguros de vida, y de hasta 7% para el FPO de mayor riesgo.

#### **9.2.1.4 Contratación de seguros asociados a créditos garantizados con hipoteca por parte de instituciones financieras**

El 2 de abril de 2014 se expidió el decreto 673 por medio del cual se regula la contratación de seguros asociados a créditos garantizados con hipoteca que las instituciones financieras realizan por cuenta de sus deudores. El decreto busca que dicha contratación promueva la transparencia en el cobro de la prima que la institución financiera realiza al deudor y que la misma se haga en condiciones de competencia entre las aseguradoras interesadas en participar.

El diagnóstico del caso colombiano es muy similar al observado en Chile con anterioridad al año 2012, y que llevó a la Superintendencia de Valores y Seguros a obligar a que las instituciones financieras licitaran públicamente los seguros obligatorios de incendio, terremoto y vida, y se estableciera como único criterio de adjudicación el menor valor de la prima de seguros. Por tanto, el decreto toma como base la regulación chilena para la contratación del seguro, estableciendo la debida protección al consumidor financiero y garantizando una adecuada cobertura para los bienes que respaldan las obligaciones crediticias.

La URF sostuvo varias mesas de trabajo, tanto con establecimientos de crédito como con entidades aseguradoras, para escuchar las principales preocupaciones del marco anterior de contratación y explicar a los agentes las principales preocupaciones en materia de protección al consumidor. En dichos espacios se contó con la presencia y apoyo de la Superintendencia Financiera, quien deberá dar instrucciones posteriores a la forma en que se deberán empezar a licitar los seguros asociados a créditos garantizados con hipoteca contratados por parte de instituciones financieras.

#### **9.2.1.5 Esquema de incentivos de los fondos de pensiones obligatorias y cesantías**

Para los esquemas de los fondos de pensiones obligatorias el Gobierno Nacional conformó un Comité de Expertos en Temas Pensionales, con el objetivo de evaluar el esquema normativo vigente y a partir de este análisis explorar diferentes alternativas

regulatorias que generen incentivos a los administradores de estos fondos para realizar la mejor gestión posible del ahorro pensional de sus afiliados.

La URF fungió como secretaria técnica del comité, por lo que desde diciembre de 2013 y hasta la fecha viene recogiendo las conclusiones de las sesiones de trabajo del Comité, realizando los cálculos solicitados por sus miembros y brindando la información necesaria sobre la normatividad actual. Se espera que el Comité entregue una recomendación final al Ministerio, que se tomará como base para el diseño de los decretos por medio de los cuales se modificaría el esquema de rentabilidad mínima y se implantaría el esquema de comisión por desempeño.

Para el esquema de rentabilidad mínima de los portafolios de Cesantías, en diciembre de 2013 se expidió el decreto 2923, por medio del cual se actualizó la metodología en el portafolio de Largo Plazo. Aunque en su momento se analizaron también cambios en el portafolio de Corto Plazo, se consideró que los cambios en el referente debían realizarse en el segundo semestre del año, evitando el impacto regulatorio en momentos en que se consignan los recursos (febrero de cada año), por lo que en junio de 2014 la URF colgó en su página web para comentarios del público una propuesta que se espera esté aprobada en agosto.

#### **9.2.1.6 Mecanismo de cobertura de salario mínimo**

La URF elaboró un proyecto de decreto por medio del cual se reglamenta el artículo 45 de la ley 1328 de 2009, diseñando un mecanismo por medio del cual se otorgue cobertura a las aseguradoras para cubrir el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, que podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del IPC. En el proceso de elaboración se ha trabajado de la mano de la Dirección de Regulación de la Seguridad Social (DRESS) y se han analizado las propuestas regulatorias que los gremios, Asofondos y Fasecolda, han presentado al Ministro y Viceministro de Hacienda.

Con el objetivo de complementar el mecanismo de cobertura de salario mínimo la URF tiene en su agenda regulatoria temas adicionales para fortalecer la regulación en pensiones en el periodo de desacumulación, entre los cuales se destacan la contratación del seguro previsional vía subasta, la contratación de rentas vitalicias de vejez por medio

de sistemas electrónicos ciegos y en tiempo real por parte de los afiliados, el ajuste a las fórmulas actuariales para controlar saldos y determinar nivel de saldo para pensión, y una revisión al régimen de inversiones de los inversionistas institucionales.

#### **9.2.1.7 Autorización y registro de organizaciones de economía solidaria que manejan, aprovechan e invierten recursos de captación**

La URF continuó con el proceso de elaboración del mencionado proyecto de decreto, proceso que había empezado la DGRF, en el que se reglamenta entre otros lo dispuesto en el artículo 146 del Decreto-Ley 019 de 2012. El proyecto de decreto busca, mayor control en la creación y uso de la figura de organizaciones de economía solidaria que manejan, aprovechan e invierten recursos de captación, reglamentando el trámite de autorización que para el ejercicio de la actividad surte la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Adicionalmente, brinda mayor seguridad jurídica a la Superintendencia de la Economía Solidaria para ordenar la toma de posesión por uso indebido de la forma solidaria, Define criterios para autorizar la constitución de secciones de ahorro y crédito a las Cooperativas Multiactivas o Integrales y la excepción de los montos de aportes sociales mínimos contenida en el artículo 42 de la Ley 454 de 1998.

Este proyecto de decreto ha contado con la participación y apoyo de la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas; fue socializado por segunda vez con el público en el primer semestre de 2014 a través de la página web de la URF. Teniendo en cuenta los comentarios recibidos se celebraron reuniones con miembros de gremios, como Confecoop y ANALFE, en las que se discutieron las particularidades de los fondos de las cooperativas de ahorro y crédito y de los fondos de empleados, respectivamente. Actualmente se está adecuando la transición del proyecto de decreto a las particularidades de los sectores involucrados.

### **9.2.2 Subdirección de Integridad de Mercados**

#### **9.2.2.1 Primarios MILA**

En agosto de 2013, antes de la entrada en funcionamiento de la URF, se expidió el Decreto 1850 de 2013, que incorpora dentro del Decreto 2555 de 2010 la promoción

y colocación de emisiones primarias de valores en sistemas de valores del extranjero mediante acuerdos o convenios de integración de bolsas de valores, como es el caso del MILA. Esto permite que los emisores colombianos puedan utilizar la plataforma regional para ampliar el número de potenciales inversionistas que puede adquirir sus emisiones en el mercado primario.

### 9.2.2.2 Decretos Tributarios

Durante el segundo semestre del 2013, el Gobierno Nacional expidió un conjunto de decretos que incentivan la participación de los inversionistas en el mercado de valores colombiano. En particular, se reglamentaron procedimientos referentes a la retención en la fuente de los Fondos de Inversión Colectiva y de los rendimientos en los títulos de renta fija. Igualmente se reglamentó el artículo 18-1 del Estatuto Tributario en lo referente a la tarifa de la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios para los inversionistas del exterior que hayan enajenado más del 10% de las acciones de una sociedad inscrita en bolsa.

Por último, se eliminó la doble causación del GMF en las operaciones de crédito que realizan las Compañías de Financiamiento cuando la disposición del crédito se efectuaba a través de un cheque.

### 9.2.2.3 Garantías y Límites en operaciones Repo, Simultáneas y de Transferencia Temporal de Valores

A finales de 2013, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2878, que establece los regímenes de límites y garantías aplicables a las operaciones repo, simultáneas y TTV. El propósito fundamental de la norma es limitar el apalancamiento por parte de los terceros que acceden al mercado a través de los intermediarios de valores (Sociedades Comisionistas de Bolsa de Valores y Sociedades Fiduciarias), e incorporar una regulación que permita limitar las operaciones en el mercado monetario celebradas sobre valores emitidos por entidades vinculadas. Así mismo, establece normas que garantizan la transparencia en la celebración de dichas operaciones.

Con la expedición de esta norma se elevan a nivel de decreto los límites y garantías aplicables a estas operaciones, los cuales eran establecidos por parte de la Bolsa de

Valores. Esto permite mitigar los conflictos que surgen del hecho de que el administrador del sistema de negociación sea quien fije los límites prudenciales.

#### **9.2.2.4 Segundo Mercado**

A finales de mayo de 2014 se expidió el Decreto 1019 que modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Segundo Mercado. El decreto reglamenta el canal de Segundo Mercado el cual simplifica los trámites de autorización de emisiones de bonos y acciones en el mercado de capitales, cuando estos valores estén dirigidos a inversionistas profesionales.

Esta nueva normatividad incluye menores requerimientos de revelación de información en los prospectos de emisión y plazos fijos de autorización que aseguran que los emisores puedan acceder a los mercados de capitales en los momentos más adecuados. La flexibilización de los requisitos es posible dado que estas emisiones están dirigidas únicamente a inversionistas profesionales, que pueden realizar una adecuada gestión del riesgo de sus inversiones en este tipo de activos.

Este canal permitirá que muchas más empresas accedan a mecanismos de financiación de largo plazo y se beneficien de los menores costos financieros de los mercados de capitales. Este mecanismo también facilitará la financiación de los proyectos de infraestructura a través del mercado de capitales.

Adicionalmente, ante el potencial aumento del número de emisores se incrementan las opciones disponibles para los inversionistas en el mercado de valores.

Finalmente, dentro del decreto se establece que la calificación de los valores que se coloquen a través de este canal es opcional, al igual que su inscripción en la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), lo cual reduce considerablemente los costos en los que incurre un emisor.

#### **9.2.2.5. Leasing habitacional destinado a la financiación de vivienda familiar con Componente de Capital administrado como ahorro a largo plazo y utilización del Ahorro Voluntario Contractual**

En materia de leasing habitacional destinado a la financiación de vivienda a largo plazo, se tramitó la expedición de dos iniciativas normativas, en conjunto con el Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio. En primer lugar, el Decreto 1102 de 2014, que permite al Fondo Nacional del Ahorro integrar las operaciones de leasing habitacional destinadas a la adquisición de vivienda, al producto de Ahorro Voluntario Contractual (AVC), que actualmente ofrece dicho Fondo para crédito hipotecario y educativo.

En segundo lugar, atendiendo lo previsto en el artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, se reglamentó mediante el Decreto 1058 de 2014 la facultad de las entidades financieras autorizadas para realizar operaciones de leasing habitacional destinadas a la adquisición de vivienda familiar, para estructurar un producto dirigido a la financiación de vivienda familiar, en el cual podrá destinarse parte del componente de capital de los cánones pactados para ser administrado por dichas entidades como ahorro de largo plazo a favor de los locatarios.

#### **9.2.2.6 Reglamentación de la Ley 1328 de 2009 en materia de liberalización comercial de servicios financieros**

En desarrollo de las disposiciones en materia de liberalización contenidas en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1328 de 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 2838 de 2013, que regula la prestación de servicios financieros y seguros en el territorio colombiano a través de sucursales de bancos y compañías de seguros del exterior, velando porque estas entidades presten sus servicios de manera que se protejan adecuadamente los intereses de los residentes en el país y la estabilidad del sistema. Adicionalmente, en esta misma línea, se expidió el Decreto 1150 de 2014 que complementa la mencionada modificación al Decreto 2555 de 2010, con la actualización respectiva en el Decreto 2080 de 2000 en lo referente a las posibilidades de inversión extranjera en Colombia a través de estas sucursales.

#### **9.2.2.7 Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)**

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1314 de 2009, con observancia de los principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y con el propósito de apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios.

Así pues, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de dicha Ley, es, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la autoridad de regulación en esta temática, siendo los encargados de expedir principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, con fundamento en las propuestas que sobre estas materias deberá presentar a su consideración el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como organismo de normalización técnica.

En este orden de ideas, luego de la expedición en el 2012 del Decreto 2784, en el cual se establece el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1 - Grandes Empresas y del Decreto 2706 de 2012, en virtud del cual se establece el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 3 – Microempresarios, el Gobierno Nacional continuó con su labor reglamentaria, que se reflejó en la expedición de un conjunto de Decretos a finales de 2013 en los cuales se destaca la expedición del marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2 – PYMES, así como las enmiendas a los marcos técnicos definidos anteriormente.

Adicionalmente, la URF se encuentra trabajando conjuntamente en algunas modificaciones a los marcos técnicos, con el fin de incluir algunos ajustes relacionados con el tratamiento de las inversiones, las reservas técnicas de seguros y la ampliación de las salvedades a los estados financieros consolidados, en la misma forma en que aplican para los individuales.

#### **9.2.2.8      Iniciativa legislativa, proyecto de ley de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos**

El MHCP, con el apoyo técnico de la URF y en conjunto con el MTIC presentaron el pasado mes de marzo un proyecto de ley orientado a la creación de un nuevo tipo de entidad financiera especializado en depósitos y pagos electrónicos. La creación de esta nueva figura permitirá lograr un mayor aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas existentes para la provisión de servicios financieros transaccionales de bajo costo a todos los colombianos, que además permita una profundización sostenible de servicios financieros tradicionales, mediante la creación de historiales de pago, transaccionales y de consumo.

El pasado mes de junio, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en las Comisiones Económicas del Congreso de la República, con lo cual queda pendiente su discusión en las plenarios tanto de la Cámara de Representantes como del Senado.

#### **9.2.2.9 Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera**

A finales de febrero de este año el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de 2014 que organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, en particular mediante la creación de la Comisión Intersectorial.

Dicha comisión cuenta con la participación de los principales actores involucrados en los temas de educación financiera, como lo son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación Nacional, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, Fogafin, Fogacoop, la URF, el Banco de la República y Banca de las Oportunidades.

En las sesiones de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera que se han llevado a cabo en marzo y abril de 2014 se ha definido la ruta estratégica que permitirá coordinar los esfuerzos de los actores involucrados en los temas de educación financiera. Durante la última sesión se establecieron los grupos de trabajo que se encargarán de cada una de las poblaciones objetivo identificadas: población en educación formal, población laboralmente activa, educación financiera para la etapa de retiro, pequeña y mediana empresa y población vulnerable. Así mismo, se estableció un grupo transversal que trabajará en conjunto con los demás grupos en la caracterización de los hitos más importantes en la vida financiera de las personas, presentando alternativas de educación que ataquen puntualmente las necesidades que surgen en cada una de estas situaciones.

Actualmente, cada uno de los grupos se encuentra trabajando en los temas particulares de su competencia para presentar a las siguientes sesiones de la comisión las diferentes alternativas y propuestas.

#### **9.2.2.10 Comisión Interinstitucional de Inclusión Financiera**

Se encuentra en la etapa final del trámite de expedición un proyecto de decreto que establece la creación de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, que permitirá

coordinar las acciones necesarias para llevar a buen término las iniciativas planteadas en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, lanzada el pasado mes de marzo.

Al igual que la comisión de educación financiera, esta comisión cuenta con la participación de los principales actores, entre los que se encuentran: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la URF, Finagro, el Banco de la República y Banca de las Oportunidades.

De igual forma, varias de las iniciativas recogidas en la estrategia se han ido abordando. Además de los avances mencionados con el Proyecto de Ley, la URF ha estado trabajando en los temas relacionados con el acceso del sector agropecuario. Se ha estado analizando con el equipo de Finagro las posibles alternativas que permitan incrementar el acceso a mecanismos de financiación, especialmente para pequeños productores, quienes han estado excluidos de los canales existentes en la financiación rural. Todas estas acciones, enmarcadas prontamente dentro de la labor de coordinación de la Comisión Intersectorial, permitirán una implementación efectiva de las alternativas planteadas, permitiéndonos alcanzar los objetivos planteados en nuestra ambiciosa estrategia de inclusión financiera.

#### **9.2.2.11 Códigos de Liberalización OCDE**

Luego de la preparación del memorando con la exposición de la posición del país frente a los códigos de liberalización, se recibieron dos misiones del equipo de la OCDE en 2013 para discutir el tema, durante los meses de febrero y octubre.

Posteriormente, el secretariado del Comité de Inversiones de la OCDE finalizó en marzo de 2014, con base en la información entregada en las distintas reuniones, el memorando y los documentos adicionales enviados por el equipo de Colombia, un reporte plasmando la posición del país a la luz de lo Códigos. Dicho documento fue sometido a consideración del Comité de Inversiones en su reunión del 18 de marzo de 2014, luego de una detallada presentación de la delegación colombiana conformada por el Viceministro Técnico de Hacienda, la Directora de Inversión Extranjera, Servicios Y Propiedad Intelectual en Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Secretario

General de la Junta Directiva del Banco de la República, y el Director de la UAE - Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, entre otros.

Así las cosas, a continuación se deben seguir unas pocas recomendaciones indicadas por el Secretariado del Comité de Inversiones con posterioridad a la reunión mencionada, y con miras a una discusión definitiva en una próxima reunión del Comité de Inversiones en que se discuta el acceso de Colombia.

### 9.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

El principal reto misional es implementar 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 gestionar la 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 los siguientes:

#### 9.3.1 Régimen cambiario y de emisores extranjeros

Se está realizando una revisión y actualización del régimen cambiario, vigente desde el año 2000, así como una homogeneización de los canales de acceso al mercado de valores colombiano por parte de emisores extranjeros. En el primer punto se está trabajando en una simplificación de los temas de inversión extranjera en Colombia y de colombianos en el exterior, incluyendo la obligación de registro que en algunos casos ocasionaba sanciones completamente desproporcionadas a los inversionistas. En el segundo tema se está trabajando en conjunto con las demás jurisdicciones que forman parte de la Alianza del Pacífico para homogeneizar los canales de acceso a los mercados de valores por parte de extranjeros a los mercados de valores locales. Sobre ambos temas se dará más adelante un proceso de socialización de las modificaciones propuestas para recoger los comentarios tanto de los agentes más relevantes como del público en general.

### 9.3.2 Iniciativas relacionadas con el mercado de valores

En los próximos meses se trabajará en un conjunto de iniciativas normativas orientadas al mercado de valores local, en particular en lo relacionado con el régimen de emisores, corresponsalía de valores del exterior e integración vertical de los proveedores de infraestructura, entre otros. Sobre el primer punto se está trabajando, entre otros temas, en la incorporación dentro del marco normativo de una opción de estabilización de precios para las emisiones que se coloquen, con lo cual se otorgan más herramientas a los emisores que accedan al mercado de valores.

Sobre el tema de corresponsalía se está revisando en forma integral el marco normativo de tal forma que se dé mayor claridad sobre las responsabilidades de los actores que intervienen en este tipo de contratos, lo cual redundará en una mayor protección para los inversionistas.

En cuanto a los proveedores de infraestructura, se está analizando la posibilidad de eliminar restricciones regulatorias a la participación accionaria en la cámara de riesgo central de contraparte, en particular por parte de otros proveedores de infraestructura. Ante una eventual integración vertical de los diferentes proveedores, la infraestructura del mercado podrá aprovechar sinergias existentes entre las diferentes entidades y podrá responder en forma óptima a los diferentes retos que involucra para nuestro mercado la participación de los mercados financieros colombianos en un entorno cada vez más globalizado y de integraciones regionales como el MILA, que comenzará a contar próximamente con la participación de un nuevo integrante, la Bolsa Mexicana de Valores.

### 9.3.3 Temas prudenciales

Se continuará con la adopción de requerimientos de capital con base en estándares internacionales para la totalidad de las entidades financieras, por lo que se prevé una mejora a 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 evaluará, con la participación de los miembros del CCSSF, la forma en que se deben adoptar recomendaciones como la conformación de capital por riesgo sistémico, colchones adicional de capital (de conservación y contracíclicos), indicadores de apalancamiento

y liquidez, entre otros. El objetivo será diseñar un cronograma de implementación de estas recomendaciones que permita que la regulación aplicable al sistema financiero converja a los estándares internacionales en la materia.

#### **9.3.4 Temas de Gestión Institucional**

En materia administrativa, el reto principal será consolidar y optimizar el equipo de trabajo dispuesto para preparar los estudios técnicos y proyectos normativos bajo los estándares técnicos mencionados, lo que implica culminar el poblamiento, implementar el Sistema Integrado de Gestión, los procesos institucionales identificados y gestionar los planes, programas y presupuestos estimados en un 100%.

## 10. FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)

### 10.1 VISIÓN DE LARGO PLAZO

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), entidad que sucedió a la Financiera Energética Nacional (FEN), se encuentra implementando un ambicioso programa de transformación, de una entidad que se dedica a financiar al sector energético y se encontraba inactiva desde finales de la década de los noventa a un banco de desarrollo de base amplia, enfocado en promover el desarrollo de infraestructura del país. El Gobierno de Colombia, su accionista mayoritario, apoya plenamente esta transformación y los cambios pertinentes de gobierno corporativo de la Financiera.

En el corto plazo, la FDN focalizará sus esfuerzos en movilizar recursos y proporcionar financiamiento para desarrollar las Alianzas Público Privadas (APP) que se requieran, para llevar a cabo proyectos clave de infraestructura y así poder eliminar los cuellos de botella que existen en el modo carretero, los cuales son un lastre importante en la eficiencia económica y el crecimiento del país.

La FDN seguirá buscando y financiando proyectos en el sector energético (generación, transmisión y distribución), así como en nuevos sectores tales como puertos, aeropuertos, ferrocarriles, servicios sociales y suministro y tratamiento de agua.

Adicionalmente, la FDN también está desarrollando servicios remunerados de asesoría, estructuración y gerencia de proyectos, con el fin de ayudar a las entidades del sector público, que no cuenten con las capacidades y recursos necesarios, a fortalecer su "pipeline" de proyectos de infraestructura en etapa de preinversión y a generar así un mayor flujo de proyectos financiables.

Como punto de partida de su plan de transformación la FDN ha establecido su misión y visión de largo plazo, además de objetivos y directrices estratégicas los cuales se explican a continuación.

## Direccionamiento estratégico

Misión: Contribuir al crecimiento económico, promover la competitividad y reducir la pobreza en Colombia, a través de soluciones y estrategias innovadoras para el desarrollo exitoso de proyectos de infraestructura.

Visión: Ser la institución financiera líder para el desarrollo de la infraestructura en Colombia y servir de referente internacional en proveer financiación y servicios de asesoría, estructuración y gerencia de proyectos de infraestructura.

Desde la financiación de infraestructura FDN tiene los siguientes objetivos: i) Solucionar fallas del mercado a través del desarrollo de nuevos productos y estructuras financieras; ii) Catalizar recursos de jugadores locales, multilaterales e internacionales para la financiación de proyectos de infraestructura; iii) Movilizar recursos de fuentes de financiamiento no tradicionales para proyectos de infraestructura bajo estructura Project finance; y iv) Promover estándares y mejores prácticas de *project finance* en Colombia.

Teniendo en cuenta que la estructuración es una parte importante, pero anterior, a la ejecución de proyectos la FDN se ha propuesto para la estructuración los siguientes objetivos:

- Crear un banco de proyectos bancables para todos los sectores de infraestructura.
- Fortalecer las etapas del ciclo de pre-inversión de los proyectos de infraestructura en el país y generar un flujo de proyectos financiados vía *Project Finance*.
- Resolver fallas del mercado de estructuración trabajando por movilizar recursos y generar un mayor y mejor pipeline de proyectos.
- Apoyar a las entidades del sector público, incluso antes de la etapa de estructuración en la identificación y planeación de sus planes de inversión.
- Generar mayores estándares de estructuración y transferir conocimiento a unidades de equipos de estructuración locales.

Otros objetivos generales son los siguientes:

- Desarrollar el mercado de capitales local.
- Construir relaciones de largo plazo con los clientes (concesionarios, entidades financieras, inversionistas institucionales, gobierno).
- Financiar y asesorar proyectos ambiental y socialmente sostenibles.

## 10.2 TAREAS REALIZADAS Y LOGROS DE LA VIGENCIA

El Gobierno ha direccionado a la FDN como una entidad para impulsar la infraestructura, encargada de implementar estrategias para fomentar la inversión y trabajar para que el sector privado tenga una gestión eficiente en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.

Para ejecutar ese mandato, la FDN va a ofrecer productos financieros que le permitan movilizar capital hacia los proyectos y brindar servicios de asesoría para mejorar las prácticas y estándares utilizados en la estructuración de los proyectos en el país.

El Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de fortalecer la capacidad financiera de la FDN, autorizó a la FDN a recibir aportes de entidades multilaterales, con el objeto de que la entidad pudiera obtener los recursos necesarios a través de una capitalización para ofrecer a proyectos de infraestructura productos financieros, que mejoren el perfil de su financiación y cubran algunos riesgos, vía *project finance* y financiar estudios y actividades de pre-inversión.<sup>62</sup>

Con base en estos objetivos estratégicos, el nuevo Presidente de la FDN designado en abril de 2013 está liderando un proceso de transformación de la entidad para cumplir con el mandato de la FDN. Durante el periodo 2013-2014 se lograron los siguientes avances:

<sup>62</sup> "Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales", documento Conpes 3760 de 2013.

- Se presentó a la Junta Directiva el plan de negocios a 10 años en línea con el mandato y la nueva estrategia de la FDN para iniciar el proceso de capitalización con la Corporación Andina de fomento (CAF) y la Corporación Financiera internacional (IFC).
- Se desarrolló la estructura preliminar de los nuevos productos de financiación que la FDN estará ofreciendo al mercado para apoyar la financiación de los proyectos 4G y de proyectos de otros sectores. Estos productos incluyen deuda senior a mayores plazos y con amortizaciones ajustadas a las necesidades del prestamista, deuda subordinada con plazos y amortizaciones flexibles y garantías parciales para cubrir emisiones de bonos de infraestructura.
- Se obtuvo una ampliación del límite individual de crédito al 40% del patrimonio técnico para el financiamiento de proyectos de infraestructura, lo que permite ampliar el uso de los recursos de la FDN. En este proceso de ampliación de cupos, la FDN consiguió que el límite individual de crédito del sector bancario fuera ampliado al 25% para préstamos otorgados a concesiones de cuarta generación. Este cambio en regulación amplía las capacidades del sector financiero local.
- Se suscribió un acuerdo de fiducia con la Corporación Financiera Internacional (IFC), miembro del Grupo Banco Mundial, para la creación de un fondo por valor inicial de US\$2 millones – producto de la contribución 50% IFC y 50% FDN, para identificar y estructurar proyectos de Asociación Público Privada de iniciativa públicas de infraestructura que contribuyan al desarrollo económico y social del país.
- Se suscribió un contrato con INVIAS y con las sociedades portuarias de Cartagena (PROCANAL, Soc. Portuaria Regional, CONTECAR y Puerto Bahía) para desarrollar la gerencia técnica, ambiental, administrativa y financiera para la ejecución del proyecto de profundización y ampliación del canal de acceso a la Bahía de Cartagena.
- Se obtuvo para el bono de un proyecto genérico la calificación de AA+ por parte de la agencia calificadora *Fitchratings*. Esto resulta en una referencia de alta calidad de crédito para los potenciales inversionistas institucionales en bonos y provee una guía de las tasas que estos bonos podrían tener.
- Se realizó la presentación de equipos y de información a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y a la Corporación Financiera internacional (IFC por sus cifras en

inglés) del grupo Banco Mundial para analizar la posible inversión en la FDN. Esta revisión, desembocó en la aprobación de las juntas directivas de estas entidades multilaterales para la inversión de capital en la FDN. Esta inversión le permitirá a la FDN tener mayores capacidades para la financiación de proyectos de infraestructura, además de tener como socios a entidades con amplia experiencia en este sector.

- Se desarrollaron varias actividades con los principales actores del sector financiero y de construcción de infraestructura, para lograr un mejor entendimiento de las necesidades de cada tipo de actor y llegar a consensos sobre la problemática para la financiación de infraestructura. De la misma forma, la FDN ha realizado actividades con el sector público en general y con el sector bancario, entrenamiento sobre las mejores prácticas a nivel global de Project Finance promoviendo estándares aceptados a nivel internacional.
- Se mantuvo la calificación de riesgo en moneda local otorgada por Fitch Ratings en categoría AAA y F1+.
- Se mantuvo la calificación de la deuda en moneda extranjera por parte de Standard and Poor's; en BBB- con Outlook estable.
- Se recuperó cartera por \$129.242 millones correspondiente a los créditos otorgados a EBSA, Enertolima, ECMALI y Gecelca.
- Se desembolsó un crédito por \$90.000 millones a GECELCA S.A. E.S.P. para el proyecto GECELCA 3.0.
- Se administraron en 2013 \$ 331.932 millones de recursos propios generando una utilidad de \$ 12.235 millones. En los primeros cinco meses de 2014 se administraron \$ 319.218 millones con utilidades por \$ 7.283 millones.
- Se repartieron dividendos en acciones a los accionistas por \$50.756 millones por las utilidades del año terminado en 2012 y \$ 73.799 millones por las utilidades del año terminado en 2013.
- Se administraron a 2013 \$ 690.230 millones y \$ 758.549 millones de recursos de terceros.

- Se recaudaron comisiones por concepto de garantías y los negocios que adelanta para terceros por \$5.749 millones.
- Se suscribió un contrato con el Ministerio de Transporte que tiene por objeto aunar esfuerzos entre estas entidades para la ejecución de los siguientes componentes: (i) el desarrollo de la metodología de evaluación socioeconómica y análisis de elegibilidad para proyectos de inversión de MINTRANSPORTE, y (ii) el acompañamiento en la elaboración de estudios y documentos previos a la estructuración de los proyectos más relevantes a ser desarrollados en este sector.

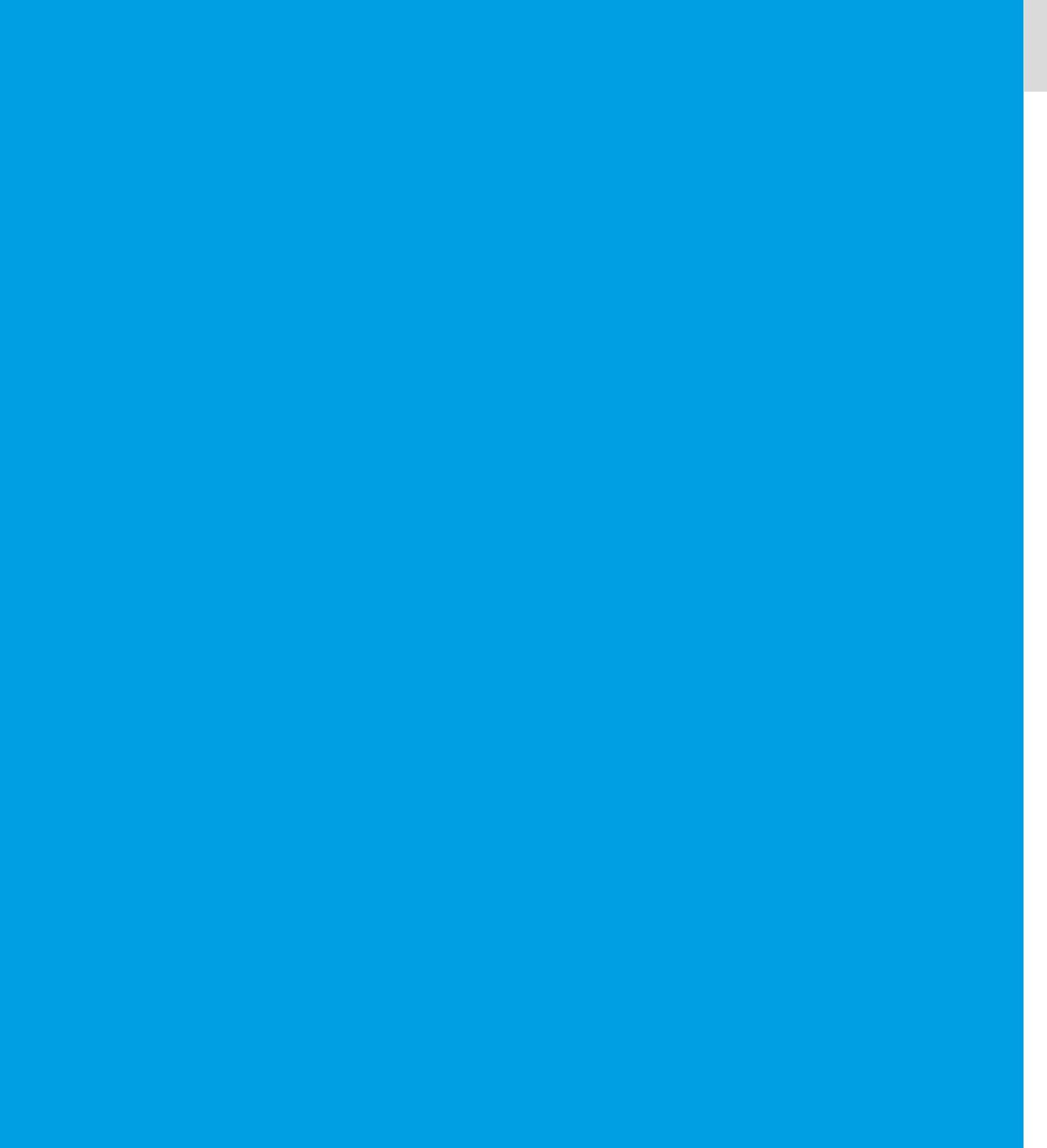
### 10.3 RIESGOS Y DESAFÍOS ENFRENTADOS

El desafío más claro que ha debido enfrentar la FDN en el período 2013-2014 es el desarrollo de productos financieros y movilización de recursos financieros para el plan de inversión de las concesiones de cuarta generación de aproximadamente \$ 47 billones. Esto representó para la FDN un gran reto, ya que en adición a que la institución solo contaba con un patrimonio cercano a los \$ 400.000 millones, el objetivo de la FDN es convertirse en líder de la financiación de proyectos de infraestructura en Colombia y ser el catalizador de otros jugadores del sector financiero.

Con este objetivo la entidad deberá cumplir con las siguientes directrices estratégicas: i) cumplir un nivel de rating; ii) ser referente en Project Finance; iii) tener altos niveles de calidad; iv) realizar alianzas con multilaterales y con otros bancos del Gobierno; y v) promover una regulación que facilite el financiamiento de los proyectos:

- i. Rating:** dado que la credibilidad de la FDN es un factor clave en su rol como entidad financiera, será una premisa mantener una calificación AAA local y una calificación internacional igual o superior a la del soberano. En este momento, la FDN tiene una calificación local AAA por FitchRatings y una calificación internacional de BBB- por Standard and Poor's.
- ii. Referente en project finance:** La Financiera deberá ser reconocida internacionalmente por los medios especializados en Project Finance y por las instituciones y organizaciones con amplia trayectoria en este campo.

- iii. Diferenciación por calidad:** la FDN, como factor diferenciador, deberá realizar procesos de debida diligencia de alta calidad, estructuraciones de acuerdo a los mejores estándares de la industria y oferta de productos y estructuras de financiación innovadoras, que complementen la oferta actual. En este sentido, la FDN no busca hacer *crowding out* del resto de entidades financieras, sino debe ayudar a mitigar fallas de mercado, dar soluciones financieras en sectores donde la oferta sea restringida y movilizar recursos para la financiación de proyectos de infraestructura. La diferenciación con el mercado no se dará por precio, ya que en todo momento éstos se definirán según la política de generación de precios de la FDN y tomará en cuenta las referencias del mercado.
- iv. Alianza con multilaterales:** La FDN debe continuar con los procesos de alianza estratégica con las distintas entidades multilaterales, con el fin de incorporar su experiencia, estándares, *know how* y buenas prácticas en el proceso actual de redefinición del negocio de la Financiera. Con esto, se busca apalancar la capacidad de la FDN con otras instituciones de características similares.
- v. Alianza con otros bancos del gobierno:** la dimensión de la tarea de la FDN requiere combinar su accionar con el resto del sector financiero, especialmente con las instituciones que comparten la misión de desarrollo con la FDN. En este sentido la FDN buscará tener alianzas con los diferentes bancos para poder tener una mayor efectividad en sus operaciones de crédito.
- vi. Promover una regulación que facilite el financiamiento de proyectos:** La FDN está trabajando, de la mano con el Banco Mundial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros entes reguladores, en identificar las barreras regulatorias que limitan la financiación y la estructuración de proyectos de infraestructura en Colombia y promover los cambios regulatorios que conduzcan a un desarrollo eficiente del mercado.



## 11. 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 República<sup>63</sup>, 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 Cartera.<sup>64</sup>

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 2010-2014, se destaca la aprobación y sanción presidencial de algunos proyectos de ley que contaron con la iniciativa de este Ministerio, en especial, se destaca aquella que desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política que frente al criterio de sostenibilidad fiscal desarrolla el incidente de impacto fiscal, que permitirá garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en beneficio de todos los colombianos.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.

## I. LEY 1695 DE 2013 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 334 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El incidente de impacto fiscal se creó mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó el artículo 334 de la Constitución Política, con el fin de prevenir que los fallos de las máximas corporaciones judiciales puedan alterar la sostenibilidad fiscal.

Establecido el marco general del incidente de impacto fiscal en la Constitución Política, mediante la ley se definió su trámite, fijando las diferentes etapas procesales que se deben surtir a partir de reglas particulares que lo diferencian de otros procedimientos judiciales, de modo que se respeten las garantías de todos los partícipes dentro del proceso.

Así, el incidente de impacto fiscal permite un diálogo entre diferentes entidades públicas, donde aquellos que cuentan naturalmente con la información técnica para determinar las implicaciones de un fallo en las finanzas públicas, informan a los jueces sobre el impacto de las decisiones que toman, y así, estos pueden decidir si proceden a modular, modificar o diferir los efectos de sus fallos.

De forma general, el trámite del incidente de impacto fiscal se puede resumir así:

Cuando las sentencias o autos proferidos con posterioridad a éstas, de las máximas corporaciones judiciales (Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura) alteren la sostenibilidad fiscal, el Procurador General de la Nación o cualquiera de los ministros del Gobierno, podrán solicitar la apertura del incidente de sostenibilidad fiscal.

Conocerá del incidente la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o del auto.

Serán parte dentro del proceso, el solicitante (puede ser el Procurador General de la Nación o un Ministro), el Ministro de Hacienda y Crédito Público y los demandantes y/o

demandados al interior del proceso que dio origen al incidente de impacto fiscal. Estos últimos se incluyeron como parte, con el fin de garantizar que no se desconozcan los derechos ya reconocidos en el fallo.

Una vez se solicita la apertura del incidente, se deberá sustentar explicando:

- a. Posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- b. Condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
- c. Planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Cuando el juez admita el incidente, se notificarán a las partes y se fijará fecha para la audiencia de impacto fiscal.

Posteriormente, se celebrará una audiencia, en la cual podrán participar las partes del respectivo proceso.

Finalmente, una vez estudiado el plan de cumplimiento y escuchadas las partes en la audiencia, el juez decide si procede a modular, modificar o diferir los efectos del fallo. En caso de que las partes no estén de acuerdo con el fallo del juez, procede el recurso de insistencia.

Con lo anterior, se observa que el trámite del incidente de impacto fiscal está diseñado para que el juez decida si procede a modular, diferir o modificar los efectos de sus fallos sin cambiar su sentido. De este modo, en ningún caso se menoscabarán derechos, se restringirá su alcance o se negará su protección.

El incidente no pretende desacatar las órdenes de los jueces en sus sentencias, por el contrario, las sentencias se cumplen de conformidad con un plan propuesto en la sustentación del incidente. Precisamente, con el incidente se evita que los fallos de las Altas Cortes se queden, por alguna manera decirlo, en sentencias para "enmarcar".

Por último, debe resaltarse que el incidente de impacto fiscal no se diseñó para desvirtuar la inmediatez, preferencia o sumariedad del procedimiento de tutela de los derechos fundamentales, por el contrario, su finalidad última es garantizar que los fallos del juez no se queden en el papel sin cumplir, ni que por ellos se desconozcan los derechos fundamentales de otros ciudadanos, pues tanto en la Constitución como en la ley, se prohíbe que mediante el trámite del incidente de impacto fiscal se afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

## II. LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RELACIONADAS CON ASUNTOS INTERNACIONALES

- **Ley 1714 del 22 de abril de 2014.** “Por medio de la cual se aprueba la *“Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas”* aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera en Bruselas, el 30 de junio de 2007”.

Tiene como finalidad modificar los artículos VIII y XVIII de la Convención de la Organización Mundial de Aduanas con el objeto de permitir que cualquier Unión Aduanera o Económica pueda convertirse en parte contratante del Convenio.

Esta enmienda garantiza los procesos de integración de los Estados dentro del marco del comercio internacional y la plena materialización del propósito del Convenio de Creación del Consejo de Cooperación Aduanera afianzando en un alto grado la armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros mundiales al incorporar las nuevas figuras y tendencias en materia de integración aduanera y económica mundial.

En adición a las anteriores leyes, se aprobaron los siguientes acuerdos para evitar la doble imposición y la evasión fiscal (ADT) con la República Checa y con la República Portuguesa:

- Ley 1690 de 2013 (ADT Colombia - República Checa) y Ley 1692 de 2013 (ADT Colombia – Portugal).

La doble tributación surge como consecuencia de sistemas tributarios en los diferentes países, que gravan a sus residentes por la totalidad de sus rentas mundiales, esto es, tanto por las rentas obtenidas en el estado de residencia, como por las rentas obtenidas

fuera del mismo, y a su vez grava las rentas generadas por la actividad económica realizada en su territorio, con lo cual, un mismo contribuyente podría estar pagando impuestos por los mismos ingresos en dos países, en el de su residencia o domicilio, y en el que realiza la actividad económica.

El principal objetivo de un ADT es regularizar las relaciones tributarias entre los países, evitando así que una misma renta o capital tribute en dos o más países al mismo tiempo, y otorgar seguridad jurídica a los inversionistas sobre la normativa que regirá sus movimientos económicos.

### III. PROYECTOS DE LEY QUE CONTINÚAN SU TRÁMITE

Por último, es pertinente señalar que continúan su trámite en el Congreso de la República dos proyectos de ley con especial trascendencia para el País, en la medida en que introducen medidas que crean medidas contundentes para la lucha contra el flagelo del contrabando, y promueven el acceso a servicios financieros para la población. Estos proyectos son los siguientes:

- **Proyecto de Ley No. 94 de 2013 Senado** *“Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”*, el cual fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y cuya iniciativa es compartida con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- **Proyecto de Ley No. 181 de 2014 Senado – 194 de 2014 Cámara** *“Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue aprobado en sesión conjunta por las Comisiones Terceras Constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes y cuya iniciativa es compartida con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.







IMPRESA  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

Carrera 66 No. 24 - 09  
Tel.: (571) 4578000  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
Bogotá, D. C., Colombia