



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

# **MEMORIAS DE HACIENDA 2020 - 2021**

Bogotá D.C., agosto de 2021

## Contenido

Capítulo 1. Balance Macroeconómico .....	1
<b>1.1. Contexto Macroeconómico</b> .....	1
1.1.1. Contexto Internacional .....	1
1.1.2. Crecimiento económico en Colombia .....	2
1.1.3. Mercado laboral.....	4
1.1.4. Pobreza monetaria.....	6
1.1.5. Inflación y Política Monetaria .....	7
1.1.6. Sistema Financiero .....	8
1.1.7. Balanza de pagos y tasa de cambio.....	9
1.1.8. Riesgos macroeconómicos.....	12
<b>1.2. Sostenibilidad de las Finanzas Públicas</b> .....	13
1.2.1. Balance Fiscal 2020 .....	13
Balance Gobierno Nacional Central (GNC).....	13
Balance Sector Público No Financiero (SPNF) .....	15
<b>1.3. Perspectivas 2021-2022</b> .....	16
Perspectivas Gobierno Nacional Central (GNC) .....	17
Perspectivas Sector Público No Financiero (SPNF) .....	19
Estrategia Fiscal de Mediano Plazo .....	21
<b>1.4. Impulso Desarrollo Regional</b> .....	22
1.4.1. Gestión financiera y de riesgos en Asociaciones Público Privadas de infraestructura .....	22
1.4.2. Financiación de proyectos de infraestructura .....	24
Estructuración de proyectos .....	24
Financiación de proyectos .....	25
<b>1.4.3. Desarrollo territorial integrado</b> .....	28
Planificación.....	28
Estructuración.....	28
Financiación .....	29
1.4.4. Líneas de crédito especiales frente a la emergencia generada por el COVID-19.....	29
Asistencia Técnica para la ejecución de proyectos .....	30
Vivienda y Desarrollo Urbano .....	30
Rehabilitación y construcción de viviendas en el departamento de archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina .....	31
Agua y Saneamiento Básico .....	32

Infraestructura Social.....	32
1.4.5. Infraestructura para la adaptación .....	33
1.4.6. Transporte masivo .....	36
Capítulo 2. Financiamiento Público.....	38
2.1. Gestión de la deuda.....	38
2.1.1. Financiamiento Oportuno de La Nación .....	38
2.1.2. Reducción de riesgo de refinanciamiento.....	38
2.1.3. Reducción de riesgo de mercado y exposición a Libor .....	40
2.1.4. Fortalecimiento de la Liquidez en el mercado de TES .....	41
2.1.5. Reducción de costos y ampliación de plazos .....	43
2.1.6. Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo (EGDMP).....	45
2.1.7. Mitigación de Riesgo Fiscal derivado de Rentas Petroleras .....	45
2.1.8. Reconocimiento y Pago de Deudas.....	46
2.1.9. TES para Pago de Obligaciones de Salud Territorial.....	47
2.1.10. Gestión de cartera de la Nación por Operaciones de Crédito Público (OCP) 48	
2.1.11. Autorizaciones de endeudamiento y otorgamiento de garantías.....	49
2.1.12. Gestión Aportes al FCEE por Sentencias y Conciliaciones .....	50
2.2. Fortalecimiento del Sistema Tributario .....	51
2.2.1. Régimen Simple – RST.....	51
2.2.2. Factura Electrónica .....	53
2.2.3. Recaudo .....	55
2.2.4. Medios de Pago para Impuestos Nacionales .....	57
2.2.5. Devoluciones Automáticas.....	57
2.2.6. Acciones en el Marco de la Emergencia Sanitaria derivada del COVID-19	58
2.2.7. RUT Digital y Firma Electrónica .....	60
2.2.8. Programa de modernización de la Dian - Fondo Dian para Colombia .....	60
2.3. Avances en regulación financiera .....	61
2.3.1. Promoción del mercado de capitales.....	61
2.3.2. Simplificación del régimen de inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), aseguradoras y sociedades de capitalización.....	62
2.3.3. Ajustes al régimen prudencial del Fondo Nacional de Garantías.....	63
2.3.4. Proyecto de Ley 413/2021 Senado “Por la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones” .....	63
2.4. Supervisión del sistema financiero en la coyuntura COVID-19.....	68
2.4.1. Suavizar el flujo de caja de hogares y empresas .....	68

2.4.2.	Productos de seguro adquiridos por el consumidor financiero .....	69
2.4.3.	Acompañamiento a los programas del Gobierno Nacional.....	70
2.4.4.	Infraestructura, continuidad del negocio .....	71
2.4.5.	Consumidor Financiero .....	72
Capítulo 3. Administración racional de los recursos públicos.....		75
3.1.	Gestión presupuestal para afrontar la pandemia.....	76
3.1.1.	Presupuesto de Emergencia por COVID - 19.....	76
3.2.	Transparencia y Rendición de Cuentas de la Gestión Presupuestal .....	79
3.2.1.	Adopción de Estándares Internacionales de clasificación presupuestal .....	80
3.2.2.	Portal de Transparencia Económica e informes a los ciudadanos .....	83
3.2.3.	Desarrollo de Trazadores Presupuestales .....	85
3.2.4.	Gestión Financiera Pública: CONPES 4008 de 2020.....	85
3.3.	Ley reglamentaria del SGR y aprobación del Presupuesto Bienal del SGR 2021-2022 .....	86
3.3.1.	Participación del MHCP en los OCAD .....	89
3.3.2.	Acciones adelantadas por el SGR en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.....	91
3.3.3.	Giro de los recursos .....	92
3.4.	Sostenibilidad fiscal como motor del pacto por la descentralización.....	96
3.4.1.	Medidas implementadas para enfrentar la crisis.....	97
3.4.2.	Efectos de las medidas implementadas .....	98
3.4.3.	Principales resultados fiscales de las entidades territoriales – Vigencia 2020 .....	101
3.4.4.	Fortalecimiento de los ingresos locales y de las capacidades administrativas de los departamento y municipios.....	102
3.4.5.	Gestión de riesgos sectoriales.....	104
3.5.	Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias.....	118
3.5.1.	Conformación Grupo Bicentenario .....	120
3.6.	Generando rentabilidad a través de la gestión eficiente de activos del estado ..	124
Capítulo 4. Solidaridad – Equidad .....		126
4.1.	Sistema general de pensiones .....	126
4.1.1.	Beneficios económicos periódicos BEPS y regulación de los Artículos 193 y 198 de la Ley 1955 de 2019. ....	126
4.1.2.	Formalización del mercado laboral - Generación de cultura de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI).....	127
4.1.3.	Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL) .....	130
4.2.	Sistema de Seguridad Social en Salud y Sistema de Seguridad Social en Riesgos laborales.....	131

4.2.1 Regulación adecuada del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de la emergencia económica, social y ecológica causada por el coronavirus COVID -19.....	131
4.2.2. Implementación de Presupuestos Máximos en Salud .....	132
4.2.3 Sistema de Riesgos Laborales. ....	132
<b>4.3. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.....</b>	<b>133</b>
4.3.1 FONPET y los procesos de seguimiento y control en la administración de los recursos del fondo .....	133
4.3.2 Trámites en Línea.....	133
4.3.3. Aplicativo de Gestión Contable .....	134
<b>4.4. Programa de Historias Laborales de las Entidades Territoriales (Pasivocol)....</b>	<b>134</b>
4.4.1. Proyecto de Calidad de Información .....	134
4.4.2. Puesta en Funcionamiento y Operación del SUPPT .....	135
<b>4.5. Medidas para atender la emergencia económica y social.....</b>	<b>136</b>
4.5.1 Sistema General de Seguridad Social en Salud .....	136
4.5.2. FONPET .....	136
4.5.3. Mayores recursos de desahorro de excedentes y de pago de nómina de pensionados.....	137
4.5.4. Reconocimiento de derecho pensiones.....	137
<b>4.6. Programa especial de subsidio a la nómina: PAEF y complementarios .....</b>	<b>138</b>
4.6.1. Implementación del Programa.....	139
<b>4.7. Programa Ingreso Solidario .....</b>	<b>143</b>
<b>4.8. Apoyo en la expedición de decretos legislativos en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, con incidencia tributaria. ....</b>	<b>144</b>
<b>Anexo. Apoyo a la Labor Legislativa .....</b>	<b>149</b>

## Capítulo 1. Balance Macroeconómico

### 1.1. Contexto Macroeconómico

#### 1.1.1. Contexto Internacional

La pandemia asociada al COVID-19 llevó a los países alrededor del mundo a tomar medidas de distanciamiento social y restricciones a la movilidad, afectando a la mayoría de los sectores de la economía y provocando una fuerte contracción del crecimiento económico mundial. El PIB mundial presentó una disminución de 3,3 % en 2020, siendo el segundo trimestre del año el de mayor contracción del producto (-8,9 %). Las economías avanzadas presentaron una caída de 4,7 %, resaltando el dato de Estados Unidos (-3,5 %) y la zona Euro (-6,6 %). Por su parte, dado el crecimiento de la economía China en 2020 (2,3 %), el PIB de las economías emergentes mostró una menor disminución que la registrada en economías avanzadas (-2,2 %). La región de Latinoamérica y el Caribe presentó una caída de 7,0 % en su producto, destacando las contracciones de Perú (-11,1 %), Argentina (-10,0 %) y México (-8,5 %).

La fuerte contracción de la economía mundial generó un incremento en la incertidumbre en los mercados internacionales, elevando la volatilidad en el precio de los activos y la aversión al riesgo. Por otro lado, la caída de la demanda mundial, aunado a la guerra de precios entre Arabia Saudita y Rusia y a la sobreoferta de crudo, provocó una fuerte disminución en el precio del petróleo BRENT, cuyo promedio anual para 2020 se redujo 35 % respecto al observado en 2019. En línea con todo lo anterior, las monedas de economías emergentes se depreciaron respecto al dólar. En particular, las monedas de las principales economías de Latinoamérica mostraron una depreciación promedio de 12 %.

Para 2021 se prevé una aceleración considerable en el crecimiento económico mundial, el cual el FMI y la OCDE proyectan en 6,0 % y 5,8 %, respectivamente, las cuales estarían soportadas por la reactivación de los sectores más afectados por la pandemia, el proceso de vacunación a nivel global y el impulso generado por las políticas contracíclicas (fiscales y monetarias) en la mayoría de los países, llevando el PIB mundial a niveles observados antes de la pandemia. Dado lo anterior, el FMI estima que las economías avanzadas presentarían un crecimiento de 5,1 % en

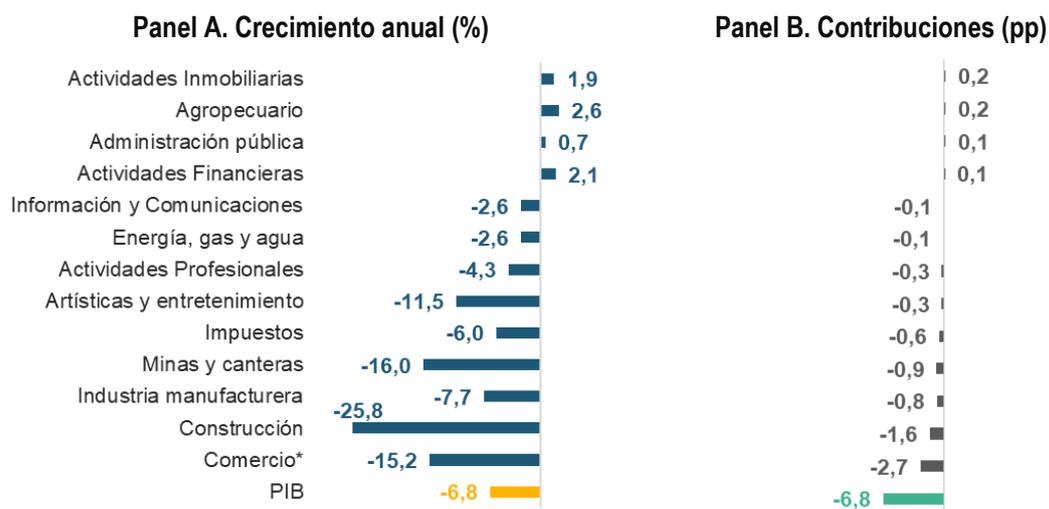
2021, consistente con crecimientos en Estados Unidos y la zona Euro de 6,4 % y 4,4 %, respectivamente. Por su parte, las economías emergentes llegarían a expandirse 6,7 % en este año, resaltando los crecimientos de 8,4 % y 12,5 % para China e India, respectivamente. En cuanto a la región de América Latina y el Caribe, el FMI proyecta un crecimiento de 4,6 %.

#### 1.1.2. Crecimiento económico en Colombia

En 2020, la llegada del COVID-19 al país y el contexto de alta incertidumbre global llevaron a una fuerte contracción de la producción de bienes y servicios, provocando revisiones a la baja en las proyecciones de crecimiento. En particular, en 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia presentó una contracción de 6,8 %, la contracción económica más fuerte de su historia moderna. Esta crisis económica empezó con choques de oferta por causa de las medidas de confinamiento y cierres sectoriales. Al inicio de la pandemia los cierres equivalían al 31,0 % de la actividad productiva, porcentaje que al cerrar el año se redujo hasta el 5,0 % gracias al plan de reapertura económica que permitió que diversos sectores reiniciaran operaciones gradualmente. Sin embargo, estos choques desencadenaron una afectación en la demanda dado los despidos, la consecuente disminución en el ingreso de los hogares y el cambio en los patrones de consumo, que amplificaron el choque inicial.

Desde el enfoque de la producción, las actividades económicas que más contribuyeron a la contracción del PIB fueron comercio (-2,7 puntos porcentuales, pp), construcción (-1,6pp), minas y canteras (-0,9pp) e industria (-0,8pp) (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Por su parte, las actividades agropecuarias (2,6 %), financieras (2,1 %), inmobiliarias (1,9 %) y de administración pública (0,7 %) fueron las únicas que presentaron crecimientos positivos. Estas últimas, en general, no fueron incluidas dentro de los decretos presidenciales ni gubernamentales de cierres económicos y por tanto mantuvieron sus operaciones sin suspensión durante todo 2020.

**Gráfico 1. Crecimientos y contribuciones % sectoriales del PIB en el 2020**



Fuente: DANE- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

\*La actividad de comercio incluye los sectores de transporte, hoteles y restaurantes.

Desde la perspectiva del gasto, el principal determinante de la contracción del PIB fue la demanda interna (-7,2 %), pues restó 7,6pp al crecimiento, lo cual se explica tanto por la fuerte afectación de la inversión, que decreció más de 20 % y explicó dos terceras partes de la caída del PIB, como por la contracción del consumo privado relacionada con el deterioro del mercado laboral, la caída en los ingresos, la priorización del consumo hacia bienes esenciales, así como la reducción de la demanda de bienes y servicios cuya oferta estuvo afectada por las medidas restrictivas. Por su parte, el consumo del gobierno fue el único componente que se expandió en 2020 (3,7 %), contrarrestando parcialmente la caída del consumo final (-3,9 %). En contraste, la limitación de los canales comerciales internacionales, la depreciación y la caída en los precios de las materias primas exportadas por Colombia, resultó en una fuerte contracción de las importaciones (-17,3 %) y las exportaciones (-18,3 %) en 2020.

Para 2021 se proyecta un crecimiento de 6,0 %, sustentado en el avance del plan de vacunación, las medidas de política contracíclica por parte del Gobierno y la recuperación de la economía mundial. El crecimiento será impulsado principalmente por la gran rama de comercio, transporte y hoteles, la industria manufacturera y la administración pública, en línea con la apertura transversal y la continuidad de los gastos para el control de la pandemia. En este sentido, se prevé una reactivación del consumo de los hogares (6,2 %) gracias al avance de la inmunización de la población, la recuperación del mercado laboral y el desahorro de los hogares de ingresos más altos. También se espera un rebote de la inversión (18,8 %) impulsado por la continuación de una

política monetaria expansiva y el plan de reactivación (avaluado en más de \$140 billones<sup>1</sup> y con una agenda de infraestructura para un lapso cercano a los 10 años).

Se resalta que para 2021 se mantiene una alta incertidumbre sobre la cifra de crecimiento. Con el endurecimiento de las medidas restrictivas dados los nuevos picos de contagio y las movilizaciones sociales se espera una desaceleración del crecimiento en el segundo trimestre. No obstante, una vez superados estos eventos, es posible un rebote acelerado del crecimiento.

**Tabla 1. PIB real por componentes de gasto 2020 y 2021**

	Participación 2020 (%)	Crecimiento 2020 (%)	Crecimiento 2021 (%)	Contribución 2021 (pp)
<b>Demanda interna (I + II)</b>	<b>106,6</b>	<b>-7,2</b>	<b>8,2</b>	<b>8,7</b>
Consumo Final (I)	87,6	-3,9	6,0	5,2
Hogares	69,9	-5,6	6,2	4,3
Gobierno	17,7	3,7	5,0	0,9
Formación bruta de capital (II)	19,0	-20,3	18,8	3,6
<b>Exportaciones netas (III - IV)</b>	<b>-6,6</b>			<b>-2,6</b>
Exportaciones (III)	13,5	-18,3	7,0	0,9
Importaciones (IV)	20,1	-17,3	17,5	-3,5
<b>PIB</b>	<b>100,0</b>	<b>-6,8</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>

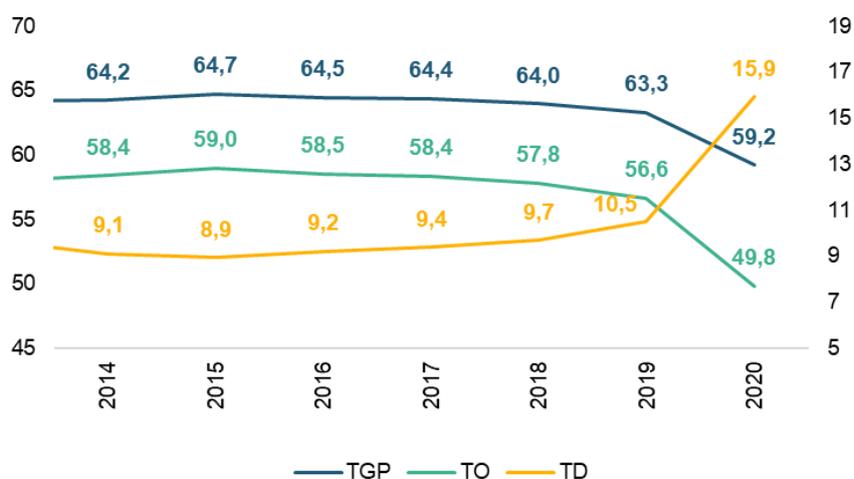
Fuente: DANE. Cálculos: MHCP – DGPM.

### 1.1.3. Mercado laboral

En medio de la contingencia a raíz de la pandemia, los indicadores de mercado laboral presentaron un deterioro significativo respecto a 2019: para el total nacional, la tasa de desempleo (TD) se incrementó 5,4pp hasta 15,9 %, amortiguado por la reducción de 4,1pp de la tasa global de participación (TGP) y de 6,8pp de la tasa de ocupación (TO) (ver gGráfico 2).

<sup>1</sup> Cifra consultada en página web (<https://compromisoporcolombia.gov.co/>) en el mes de junio de 2021.

**Gráfico 2. Indicadores del mercado laboral (%), total nacional**



Fuente: GEIH-DANE, cálculos MHCP-DGPM.

Bajo ese contexto se destruyeron más de 2,4 millones de empleos, concentrados principalmente en las actividades de comercio y reparación de vehículos, así como las actividades artísticas y de entretenimiento. Este comportamiento es reflejo del impacto que tuvieron las medidas de contención del virus sobre la actividad productiva, pues los sectores que más contribuyeron a la destrucción de empleo presentaron un grado de apertura inferior a los demás.

El complicado contexto macroeconómico impactó fuertemente a los grupos vulnerables y resultó en una ampliación de las brechas ya existentes en 2019. En primer lugar, hubo un incremento de 42 % en la brecha de desempleo entre mujeres y hombres, la cual fue de 7,7pp, así como una afectación en la participación de la mujer en el empleo remunerado pues experimentó un aumento en la carga en trabajos no remunerados. En segundo lugar, la TD para los jóvenes (población entre 14 y 28 años) se ubicó en 24,2 %, aumentando 6,5pp respecto al año anterior, lo que resultó en una brecha de 8,3pp respecto al total nacional. Por su parte, el aumento del total de la población migrante durante 2020 (+175 mil) se concentró en la población desempleada (+134 mil) e inactiva (+41 mil). Cabe mencionar que se presentó una disminución considerable del flujo de migrantes, teniendo en cuenta que entre 2017 y 2019 entraron en promedio 500 mil por año.

Como respuesta al entorno económico se crearon mecanismos gubernamentales para hacer frente a la crisis y proteger el empleo, como el Programa de Apoyo al Empleo (PAEF) y el Programa de apoyo al pago de la prima de servicios (PAP). Por un lado, durante el 2020 el PAEF logró beneficiar a más de 140 mil empleadores asociados a 3,9 millones de empleados y el PAP benefició a más

de 85 mil empleadores asociados a 860 mil empleados, concentrados en las ramas de comercio e industrias manufactureras<sup>2</sup>, sectores que tuvieron una participación importante en el total de ocupados para 2020 (30 %).

Para 2021 se espera que la tasa de desempleo sea de 14,1 %, congruente con un mayor dinamismo en la actividad productiva y los programas del gobierno para estimular la recuperación económica. Por otra parte, se espera que con la entrada en vigor del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes<sup>3</sup> haya una mejor incorporación de esta población al mercado laboral, favoreciendo la estabilización de las finanzas públicas y generando impactos positivos en el crecimiento.

#### 1.1.4. Pobreza monetaria

En 2020 los hogares de más bajos ingresos fueron los más afectados con la crisis económica. Según estima el DANE, el primer quintil de ingreso (20 % de la población más pobre) experimentó una caída de 25 % en sus ingresos reales per cápita respecto a lo registrado en 2019, jalonada principalmente por la contracción en los ingresos laborales. El segundo y tercer quintil perdieron casi una sexta parte de sus ingresos; el 40 % más rico del país perdió menos: aproximadamente un décimo de su ingreso.

El efecto regresivo de la crisis sobre los hogares resultó en un incremento de la población en condición de pobreza y pobreza monetaria extrema. Según el DANE, para el total nacional la tasa de incidencia de pobreza pasó de 35,7 % en 2019 a 42,5 % en 2020, lo que implicó la entrada de 3,5 millones de personas a esta condición. Dentro de este grupo, hubo un aumento de 2,8 millones de personas en condición de pobreza extrema lo que significó un aumento de la tasa de incidencia de 9,6 % en 2019 a 15,1 % en 2020. No obstante, se resalta que con los programas de transferencias implementados por el Gobierno<sup>4</sup> logró mitigarse en 2,2pp el incremento de la pobreza (de 44,7 % a 42,5 %) y en 2,6pp (17,7 % a 15,1 %) el de la pobreza extrema.

---

<sup>2</sup>Boletines consolidados del PAEF y el PAP (2020), UGPP.

<sup>3</sup>A través del Decreto 216 del 1° de marzo de 2021 el Gobierno Nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos el cual contempla el Registro Único de Migrantes Venezolanos bajo régimen de protección temporal y el Permiso por Protección Temporal, dicho estatuto tendrá una vigencia de diez (10) años a partir de la expedición del decreto lo cual no impide su prórroga o terminación.

<sup>4</sup>Devolución de IVA, Programa Ingreso Solidario, giros extraordinarios de programas sociales del Estado (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor). También se ejecutaron ayudas adicionales por parte de entidades territoriales.

### 1.1.5. Inflación y Política Monetaria

En 2020, la fuerte contracción en la demanda derivada de las restricciones de movilidad, así como los alivios de precios de algunos bienes y servicios, generaron una presión a la baja en la inflación, la cual se ubicó en 1,6 % y representó una disminución de 2,2pp respecto al 2019 (3,8 %). Esta disminución se pudo evidenciar en todos los componentes de la inflación, resaltando el descenso para el componente de regulados, cuya inflación disminuyó en 4,1pp, ubicándose en 0,7 % en 2020 como consecuencia de los alivios en las tarifas de los servicios públicos. Así mismo, la inflación de Servicios sin Alimentos ni Regulados (SAR) retrocedió de 3,4 % en 2019 a 1,3 % en 2020 liderada por un menor incremento en los precios de educación superior, servicios de alojamiento y transporte aéreo. Por otro lado, el componente de alimentos (sin comida por fuera del hogar) presentó la menor desaceleración en su inflación, pasando de 5,8 % en 2019 a 4,8 % en 2020.

Por otro lado, dada la fuerte contracción de la economía, la Junta Directiva del Banco de la República aplicó una política monetaria expansiva durante 2020, disminuyendo la tasa de interés en 2,5pp y ubicándola en su nivel histórico más bajo (1,75 %). El objetivo de esta medida es permitir una recuperación económica más acelerada y mitigar los impactos de la crisis sobre la carga financiera de hogares y firmas. Esta disminución en la tasa de política se llevó a cabo de manera gradual, teniendo en cuenta la evolución de los riesgos en materia de financiamiento externo, el comportamiento de la tasa de cambio y la tendencia a la baja en la inflación.

Además de la reducción de la tasa de interés de política, el Banco de la República adoptó medidas adicionales con el objetivo de garantizar la liquidez en los mercados financiero y cambiario, así como garantizar el correcto funcionamiento del sistema de pagos. Dentro de estas medidas estuvo el aumento en los cupos y plazos en las operaciones REPO, así como permitir la participación de nuevos actores del sistema financiero y aceptar títulos de deuda privada en estas operaciones. Adicionalmente, el emisor redujo los encajes bancarios e incrementó sus operaciones de compra definitiva de títulos de deuda pública y privada, con el propósito de inyectar liquidez permanente al sistema. Finalmente, en materia cambiaria se llevaron a cabo operaciones de compra y venta de divisas por medio de contratos de cobertura y subastas.

Para 2021 se espera que la inflación aumente y se ubique cerca a la meta del Banco de la República (3,0 %), como consecuencia de la reactivación económica y algunas reversiones de los

alivios de precios. Para el mes de mayo de 2021, la inflación anual se ubicó en 3,3 %, aumentando en 0,45pp respecto a lo observado el mismo mes de 2020 y 1,35pp respecto a lo observado un mes atrás. Este fuerte incremento estuvo asociado a los bloqueos observados en las vías del país, los cuales generaron desabastecimiento y problemas de distribución de bienes esenciales como los alimentos, cuya inflación anual se ubicó en 9,5 %. Sin embargo, es de esperar que los anteriores efectos sean transitorios y se disipen en la medida en que el transporte y el abastecimiento de alimentos se normalicen.

#### 1.1.6. Sistema Financiero

Pese al impacto producido por la crisis económica, el sistema financiero colombiano mostró una importante resiliencia debido a la solidez construida en años anteriores. La mayor percepción de riesgo, la menor inversión privada y la incertidumbre sobre la velocidad de la reactivación económica generaron una disminución en la demanda por crédito en algunos segmentos. Sin embargo, los canales crediticios se mantuvieron estables y sin interrupciones, dada la solidez de las entidades financieras al inicio de la crisis, reflejada en elevados indicadores de liquidez y solvencia. Este último indicador, en particular, se ubicó en 17,2 % a finales de 2020, siendo 8,2pp mayor al mínimo requerido (9 %). Por otro lado, pese a la reducción de las utilidades en el sistema financiero (-53 % para el caso de los establecimientos de crédito), los activos del sistema presentaron un crecimiento real anual de 7,8 %, alcanzando un nivel de 219,5 % del PIB a finales de 2020.

En 2020, el crecimiento real de la cartera bruta mostró una desaceleración, ubicándose en 2,2 %. Como se mencionó anteriormente, esto se explica por una menor demanda crediticia a pesar de observar una oferta de crédito estable. En cuanto a las modalidades de crédito, la cartera comercial y de consumo presentaron crecimientos anuales de 2,7 % y 0,4 %, respectivamente. El indicador de mora se ubicó en 5,0 %, llegando a niveles similares a los registrados en 2009 pero muy por debajo de los observados en el 2000. El Programa de Acompañamiento al Deudor (PAD) lanzado por la Superintendencia Financiera mitigó el deterioro del indicador de mora. Este programa se creó con el fin de que los establecimientos de crédito determinaran las condiciones para la redefinición de las obligaciones de aquellos deudores cuyos ingresos se habían visto afectados. Al cierre de 2020, se reportó que cerca de 2 millones de deudores redefinieron sus créditos, alcanzando un saldo cubierto por el PAD de \$33,9 billones (9,3 % del total de la cartera bruta del sistema financiero).

En lo corrido del 2021, el sistema financiero colombiano sigue mostrando una importante solidez. Para el mes de marzo, los activos presentaron un crecimiento real anual de 6,0 % pese a que las utilidades siguen reportando disminuciones. Por otro lado, el crédito continúa fluyendo, registrando desembolsos por \$163 billones entre enero y mayo de 2021, lo cual representa un incremento de 3,5 % respecto a lo observado el mismo periodo de 2020. Pese a esto, la cartera total presentó un crecimiento anual en marzo de -1,6 %. Esta desaceleración, impulsada principalmente por un crecimiento negativo del crédito comercial (-4,1 %), se explica por un efecto base debido al aumento de esta modalidad de cartera a comienzos de la pandemia. Adicionalmente, el indicador de calidad por mora<sup>5</sup> ha presentado una leve corrección en su tendencia, ubicándose en 4,9 %, mientras que los niveles del indicador de solvencia del sistema financiero siguen siendo muy favorables, ubicándose en 21,1 % (12pp por encima del mínimo requerido).

#### 1.1.7. Balanza de pagos y tasa de cambio

La crisis económica mundial provocada por la pandemia del COVID-19 generó un aumento en la aversión al riesgo en los mercados internacionales y una fuerte caída de los términos de intercambio de Colombia, los cuales presentaron una disminución de 15,5 %, en promedio, en el 2020. Estos choques debilitaron las monedas de economías emergentes como Colombia; en particular, el peso colombiano presentó una depreciación de 12,5%. Pese al contexto internacional, la economía colombiana siguió atrayendo importantes flujos de capital extranjero que le permitieron financiar su déficit de cuenta corriente y evitar una profundización de la caída en la demanda interna.

En 2020, el déficit de cuenta corriente del país se ubicó en 3,4 % del PIB, disminuyendo en 1,1pp respecto a lo observado en 2019 (4,5 %). Lo anterior representa una reducción de USD 5.182 millones, alcanzando un nivel de USD 9.326 millones. Las entradas netas de capitales desde el exterior (USD 12.959 millones al excluir la acumulación de reservas) permitieron mantener una cuenta corriente deficitaria, al tiempo en que se acumularon reservas internacionales por USD 4.328 millones. La disminución en el déficit externo de Colombia fue menor a la observada en las economías más grandes de América Latina. De este grupo de países, tan solo Colombia, Brasil y Perú presentaron entradas netas de capitales en 2020 (excluyendo acumulación de reservas). Lo

---

<sup>5</sup> El indicador de calidad por mora mide la relación entre cartera vencida sobre cartera bruta.

anterior demuestra la capacidad del país para seguir atrayendo inversión extranjera bajo condiciones recesivas.

La reducción del déficit de cuenta corriente se explicó, casi en su totalidad, por un menor déficit de renta factorial, el cual actuó como estabilizador automático del desbalance externo al reducir las necesidades de financiamiento en un contexto de alta incertidumbre global y aversión al riesgo. La disminución del déficit de renta factorial, el cual se ubicó en 2,1 % del PIB (USD 5.601 millones), fue consecuencia de una menor remisión de utilidades neta relacionada con la Inversión Extranjera Directa (IED) del país. Lo anterior se debe a una menor remisión al exterior de utilidades de empresas en Colombia, la cual pasó de USD 9.697 millones en 2019 a USD 3.770 millones en 2020, debido a la contracción de la economía, la caída en los términos de intercambio y la depreciación del peso. Otro factor que contribuyó, en menor medida, a la corrección del déficit de cuenta corriente fue el crecimiento de las remesas (1,8 %).

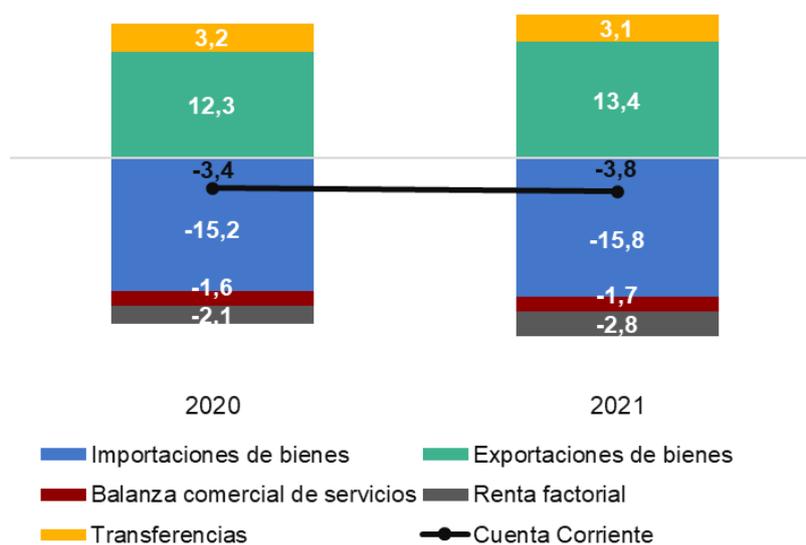
Por otro lado, el déficit comercial de bienes se redujo en USD 612 millones en 2020, alcanzado un nivel de USD 8.017 millones (-3,0 % del PIB). Esta disminución es consecuencia de una reducción de 18,6 % en las importaciones, debido a la caída de la demanda interna y el aumento de la tasa de cambio. Adicionalmente, las exportaciones también mostraron una fuerte contracción en 2020 (-20,9 %), compensando parcialmente la corrección del déficit comercial. La caída en las ventas externas se explicó, principalmente, por las menores exportaciones de petróleo debido a la caída del precio del BRENT y a una menor producción. Por su parte, las exportaciones no tradicionales presentaron una disminución de 8,6 %, consecuencia del crecimiento negativo de nuestros socios comerciales (-4,3 %). Respecto al déficit comercial de servicios, éste presentó un ligero incremento de USD 86 millones en 2020, en línea con crecimientos de -46,4 % y -32,3 % en exportaciones e importaciones, respectivamente. Estas fuertes contracciones se explican por los servicios relacionados con el turismo, cuyo comercio (exportaciones e importaciones) presentó una disminución superior al 70 % por cuenta de las restricciones a los vuelos internacionales.

Respecto a la cuenta financiera, se reportó una entrada neta de USD 8.631 millones (3,2 % del PIB), incluyendo una acumulación de reservas de USD 4.328 millones. Esta entrada de capitales estuvo liderada por los flujos de inversión de portafolio y otra inversión al sector público, los cuales sumaron USD 17.353 millones (6,4 % del PIB). Estas entradas al sector público son consecuencia de la estrategia de diversificación de financiamiento del gobierno, la cual contempló emisiones de bonos globales y créditos con organismos multilaterales, así como de las compras netas de TES

por parte de extranjeros. Por otro lado, la IED neta se redujo en 43,1 % en 2020 por cuenta de la crisis económica y el menor precio de las materias primas, lo cual provocó una disminución en la nueva IED al país (31,2 %) y en las utilidades reinvertidas de las empresas (68,3 %). Los flujos de portafolio y otra inversión al sector privado también se vieron afectados por la crisis, registrando salidas netas por el orden de USD 11.259 millones.

El repunte en el crecimiento económico y la apreciación de la tasa de cambio favorecerá una ligera ampliación del déficit de cuenta corriente en 2021, el cual se proyecta en 3,8 % del PIB (USD 11.474 millones) (Gráfico 3). La recuperación económica global impulsará al alza el precio del petróleo (el cual se ubicaría en USD 63 por barril, en promedio) y disminuirá la percepción de riesgo en los mercados, por lo que se proyecta una apreciación de 0,7% del peso colombiano. Lo anterior, aunado a la aceleración en el crecimiento local, permitirá la ampliación del déficit de cuenta corriente debido al crecimiento de las importaciones de bienes (15,9 %) y una mayor remisión de utilidades de las empresas al exterior. Esto se verá parcialmente compensado por un crecimiento de 22,0 % en las exportaciones de bienes, impulsadas por la recuperación de los términos de intercambio y el crecimiento de nuestros socios comerciales (6,0 %).

**Gráfico 3. Déficit de cuenta corriente en 2020 y proyecciones para 2021**

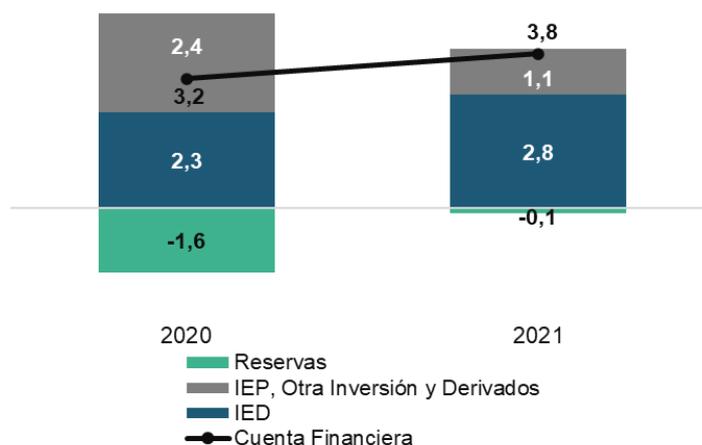


Fuente: Banco de la República. Proyecciones: Ministerio de Hacienda

Respecto al financiamiento, se proyecta una recuperación significativa de la IED neta en 2021, la cual crecería 31,9 % y se alcanzaría un nivel de USD 8.384 millones (2,8 % del PIB) (Gráfico 4). Este incremento estaría explicado por la aceleración económica y la recuperación de nuestros términos de intercambio, lo cual favorecerá la nueva IED y la reinversión de utilidades.

Adicionalmente, el crecimiento favorable y una menor aversión al riesgo disminuirían las salidas netas de inversión de portafolio y otra inversión al sector privado en USD 4.849 millones. Respecto a la composición del financiamiento observada en 2020, se espera una menor participación de los flujos de capitales al sector público, los cuales disminuirían USD 7.467 millones y se ubicarían en USD 9.886 millones. Sin embargo, el sector público seguiría siendo un receptor importante de flujos de capitales externos.

**Gráfico 4. Entradas netas de capital (Cuenta financiera) en 2020 y proyecciones para 2021**



Fuente: Banco de la República. Proyecciones: Ministerio de Hacienda

#### 1.1.8. Riesgos macroeconómicos

Existen riesgos que podrían deteriorar el escenario macroeconómico en el corto y mediano plazo. Dentro de estos se encuentran aquellos asociados a nuevas olas de contagio que puedan inducir a futuras cuarentenas en el país, afectando el crecimiento económico y la recuperación del mercado laboral. Por otro lado, de no llevarse a cabo las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se puede deteriorar la confianza inversionista en el país, endureciendo las condiciones de financiamiento de la economía y afectando el desempeño macroeconómico. Por último, en el ámbito externo, el crecimiento de nuestros socios comerciales se podría ver afectado si se prolongan las medidas orientadas a contener la pandemia, lo cual puede desencadenar en una menor demanda externa y menores términos de intercambio.

## 1.2. Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

### 1.2.1. Balance Fiscal 2020

#### Balance Gobierno Nacional Central (GNC)

El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020 se ubicó en 7,8 % del PIB, 5,3pp mayor frente a 2019 (2,5 % del PIB). Esto refleja el impacto causado por la pandemia sobre las finanzas públicas, así como las acciones de política implementadas para contrarrestar sus efectos (Tabla 2). Este déficit es el más alto de la historia económica reciente del país, y se explica ampliamente por el fuerte choque sobre la actividad económica que generó la pandemia de COVID-19, y la respuesta de política fiscal requerida para mitigar sus efectos. Del incremento de 5,3pp del PIB que experimentó el déficit fiscal, 4,3pp se derivan de un aumento de los gastos y 1,0pp de una reducción de los ingresos.

**Tabla 2. Balance del GNC 2020**

CONCEPTO	\$MM		%PIB	
	2019	2020	2019	2020
<b>Ingresos Totales</b>	<b>171.861</b>	<b>152.568</b>	<b>16,2</b>	<b>15,2</b>
Tributarios	148.418	130.763	14,0	13,0
No Tributarios	1.477	1.658	0,1	0,2
Fondos Especiales	1.481	1.414	0,1	0,1
Recursos de Capital	20.485	18.733	1,9	1,9
<b>Gastos Totales</b>	<b>197.910</b>	<b>230.332</b>	<b>18,7</b>	<b>23,0</b>
Intereses	30.800	28.337	2,9	2,8
Funcionamiento **	148.772	181.696	14,0	18,1
Inversión**	18.511	20.393	1,7	2,0
Préstamo Neto	-174	-94	0,0	0,0
<b>Balance Total</b>	<b>-26.049</b>	<b>-77.763</b>	<b>-2,5</b>	<b>-7,8</b>
<b>Balance Primario</b>	<b>4.752</b>	<b>-49.427</b>	<b>0,4</b>	<b>-4,9</b>

Fuente: DGPM – MHCP

\*\* El gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante

En la vigencia fiscal 2020, el GNC registró ingresos equivalentes a 15,2 % del PIB, cifra menor en 1,0pp frente al año anterior (16,2 % del PIB). En términos nominales, este rubro experimentó una reducción de 11,2 % respecto al 2019, debido principalmente a la disminución en los ingresos tributarios y, en menor medida, a una contracción en los recursos de capital.

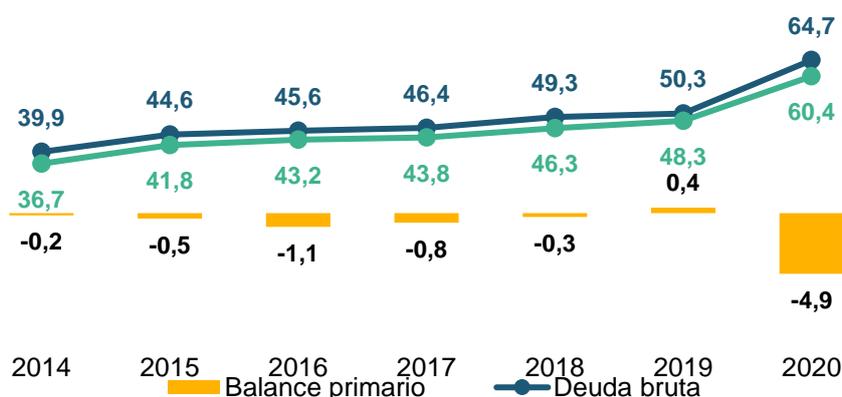
Por otro lado, el gasto total se ubicó en 23,0 % del PIB, cifra mayor en 4,3pp frente al año anterior (18,7 % del PIB). En términos nominales, dicha variación es equivalente a un crecimiento de 16,4 %, explicado por el incremento en rubros ligados directamente a contrarrestar los efectos de la

pandemia de COVID-19 (1,8pp del PIB), como a efectos indirectos derivados de esta coyuntura (2,6pp del PIB), lo cual se compensó levemente con un menor gasto en intereses (-0,1pp del PIB). De este modo, los gastos totales del GNC se ubicaron por encima del promedio de 18,7 % del PIB registrado en el trienio 2017-2019, lo cual refleja la respuesta fiscal expansionista adoptada para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 en el corto plazo.

En cuanto a la deuda neta, al cierre de 2020, esta se ubicó en 60,4 % del PIB, aumentando 12,0pp frente al 2019 (48,3 % del PIB). Este incremento de la deuda se explica por un incremento tanto en la deuda externa (6,1pp) como en la interna (5,9pp). El aumento en la deuda interna se relaciona principalmente por los mayores desembolsos de recursos realizados para cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación, a través de subastas y colocaciones en el mercado local de capitales. Por su parte, la acumulación de deuda externa durante la vigencia se explica principalmente por las emisiones de bonos globales realizadas en los mercados internacionales de capitales, el préstamo de la Nación con el Fondo de Ahorro y Estabilización (por USD 2.945 millones), y el desembolso de recursos de la línea de crédito flexible del FMI.

Ahora bien, al cierre de 2020 la deuda bruta del GNC se ubicó en 64,7 % del PIB, aumentando 14,4pp frente al 2019 (50,3 % del PIB). La diferencia en el cambio anual de ambos indicadores de deuda se explica a partir de la acumulación de activos por 2,4pp del PIB. De estos, 1,6pp corresponden a activos internos y 0,8pp a externos.

**Gráfico 5. Deuda bruta y neta del GNC (% del PIB)**



Fuente: DGPM – MHCP

## Balance Sector Público No Financiero (SPNF)

En 2020, el Sector Público No Financiero registró un déficit de 7,6 % del PIB, superior en 5,2pp al desbalance presentado en la vigencia 2019. Este comportamiento es consecuente con los resultados del Gobierno General, principalmente por parte del GNC, el cual reflejó ampliamente los efectos causados por la pandemia sobre ingresos y gastos. El anterior resultado también se vio afectado por el déficit de 0,2 % del PIB registrado tanto en las empresas públicas como en el Sector Público No Modelado. En el caso de las empresas públicas, este resultado implicó un deterioro de 0,1pp del PIB frente a 2019, y se explica principalmente por el balance negativo de EPM. El anterior, afectado por el incremento de compras de energía debido a: i) la menor generación eléctrica derivada de la baja hidrología; ii) el aumento de los costos asociados a la reconexión de servicios públicos como medida de respaldo a los hogares afectados por la pandemia; y iii) el incremento de los dividendos transferidos a nivel regional y local.

**Tabla 3. Balance Fiscal SPNF 2019-2020**

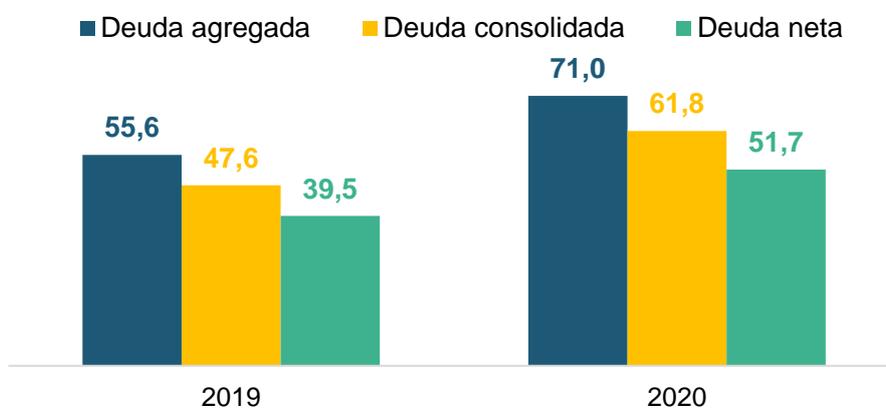
SECTORES	\$MM		%PIB	
	2019	2020	2019	2020
<b>Gobierno General</b>	<b>-27.657</b>	<b>-72.172</b>	<b>-2,6</b>	<b>-7,2</b>
<b>Gobierno Central</b>	<b>-27.549</b>	<b>-78.394</b>	<b>-2,6</b>	<b>-7,8</b>
Gobierno Nacional Central	-26.049	-77.763	-2,5	-7,8
Resto del Nivel Central	-1.500	-631	-0,1	-0,1
<b>Regionales y Locales</b>	<b>-4.138</b>	<b>1.122</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>
Administraciones Centrales	-4.217	2.966	-0,4	0,3
Resto del Nivel Regional y Local	80	-1.844	0,0	-0,2
<b>Seguridad Social</b>	<b>4.029</b>	<b>5.100</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Salud	326	159	0,0	0,0
Pensiones	3.703	4.941	0,3	0,5
<b>Empresas Públicas</b>	<b>-574</b>	<b>-1.957</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>Nivel Nacional</b>	<b>-166</b>	<b>39</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Del cual, Sector eléctrico	-166	39	0,0	0,0
<b>Nivel Local</b>	<b>-408</b>	<b>-1.995</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
Del cual, EPM	-530	-1.387	0,0	-0,1
Del cual, EMCALI	152	95	0,0	0,0
Del cual, Resto Local	-29	-702	0,0	-0,1
<b>SPNM</b>	<b>2.639</b>	<b>-1.857</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>Balance Total del SPNF<sup>1</sup></b>	<b>-25.593</b>	<b>-75.985</b>	<b>-2,4</b>	<b>-7,6</b>
<b>Balance primario del SPNF<sup>2</sup></b>	<b>5.717</b>	<b>-52.446</b>	<b>0,5</b>	<b>-5,2</b>
<b>Balance primario del SPNF</b>	<b>7.586</b>	<b>-45.460</b>	<b>0,7</b>	<b>-4,5</b>

Fuente: DGPM – MHCP; 1. La discrepancia estadística para el SPNF fue de 0,8% del PIB para 2020. Al restarle a esta cifra las amortizaciones realizadas durante 2020 de la operación de sustitución pasivos (\$2.432 mm), las amortizaciones de pasivos no explícitos de vigencias previas por subsidios de energía y gas (\$2.426 mm), y bonos pensionales (\$3.590 mm), se obtiene una discrepancia estadística de \$470 mm (0,05% del PIB). 2. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se descuentan \$1.869 mm y \$6.986 mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2019 y 2020, respectivamente.

El SPNF experimentó un importante incremento en su endeudamiento durante 2020. La deuda agregada del SPNF aumentó 15,5pp frente al nivel alcanzado en 2019, ubicándose en 71,0 % del PIB. Los efectos conjuntos en la TRM, el menor crecimiento económico y el déficit primario explican

el incremento de la deuda pública en la vigencia. Ésta, como porcentaje del PIB, alcanzó el nivel más alto de la historia reciente del país. Por su parte, la deuda consolidada aumentó 14,3pp del PIB frente a 2019, llegando a 61,8 %. Relacionado a lo anterior, el menor crecimiento con respecto a la deuda agregada es consecuencia de la estrategia de financiamiento no convencional adelantada por el Gobierno nacional, como se mencionó anteriormente. Por último, la deuda neta creció 12,2pp, ubicándose en 51,7 % del PIB. En este caso, el menor crecimiento comparado con la deuda observada a nivel agregado y consolidado evidencia un incremento de los activos líquidos del SPNF de 2,1pp del PIB.

**Gráfico 6. Deuda del SPNF 2019-2020 (% del PIB)**



Fuente: DGPM – MHCP

### 1.3. Perspectivas 2021-2022

La pandemia de COVID-19 ha implicado el mayor desajuste fiscal del país de los últimos años y sus efectos adversos persisten en 2021. Si bien las estimaciones iniciales en 2020 sugerían un efecto transitorio de la pandemia, la realidad de esta puso de relieve que 2021 será un año igualmente retador. La implementación en el corto plazo de acciones gubernamentales que contribuyan a la reactivación económica y la protección de los segmentos más vulnerables de la población es clave para evitar que los efectos derivados de la coyuntura se profundicen y materialicen de forma permanente. En este sentido, se hace necesario la extensión de programas de gasto destinados a contener los efectos de la pandemia, así como las acciones de política para impulsar la reactivación económica.

Dada la necesidad de mantener una política fiscal contracíclica durante 2021, se estima que el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se ubique en 8,6 %<sup>6</sup>, mayor en 0,9pp al déficit registrado en 2020. Este incremento frente al año anterior se deriva principalmente de un aumento en el gasto público, como consecuencia de la implementación de un plan de reactivación económica para impulsar el crecimiento, y la extensión durante todo el año de los distintos programas de apoyo a la población más vulnerable y a la generación de empleo. Estos elementos de política se materializan a través de un incremento en la inversión y la continuación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

Este incremento de 0,9pp en el déficit fiscal frente a 2020, es consistente con una expansión del gasto total de 1,8pp y un aumento de los ingresos del orden de 0,9pp. Dado que se estima que el gasto primario aumentará en 1,3pp del PIB, y en consideración de un incremento de 0,5pp en el gasto de intereses, el déficit primario se ampliaría en 0,4pp y cerraría en 5,3 % del PIB (comparado con 4,9 % del PIB en 2020).

Puntualmente, los ingresos totales del GNC en 2021, si se consideran los recursos por optimización de activos como ingresos que suman al balance, se ubicarían en 16,2 % del PIB, cifra mayor en 0,9pp frente al año 2020 (15,2 % del PIB). En términos nominales, el crecimiento sería del orden de 17,5 %, y contrasta con la caída de 11,2 % observada en 2020. De forma agregada, el crecimiento de los ingresos como porcentaje del PIB se explicaría por un mayor recaudo tributario (0,6pp) y un aumento en los recursos de capital (0,4pp). Por otra parte, se estima que el gasto total en 2021 se ubique en 24,8 % del PIB, cifra mayor en 1,8pp frente al año anterior (23,0 % del PIB). Lo anterior, explicado por el crecimiento estimado tanto en el gasto primario (1,3pp del PIB) como en el gasto de intereses (0,5pp). A su vez, el incremento proyectado en el gasto primario se explica por la adición presupuestal que se incluiría en el Proyecto de Ley de Inversión Social (1,0 % del PIB), y por el incremento en la inversión pública (0,7pp), que se contrarrestan parcialmente por una reducción en el gasto de funcionamiento (0,4pp).

Al cierre de 2021 la deuda neta del GNC se ubicaría en 65,1 % del PIB, aumentando 4,7pp frente al 2020 (60,4 % del PIB), lo cual se explica mayoritariamente por un crecimiento en la deuda

---

<sup>6</sup> Este valor del déficit fiscal es consistente con la contabilización de los recursos derivados de enajenaciones como ingresos fiscales

externa (3,1pp), seguido de la deuda interna (1,6pp). En esa misma línea, la deuda bruta del GNC se ubicaría en 66,8 % del PIB, aumentando 2,0pp frente al 2020 (64,7 % del PIB).

Por otro lado, el déficit fiscal del GNC en 2022 se ubicaría en 7,0 % del PIB, esto es 1,7pp menor frente al dato proyectado para 2021. Lo anterior, si se considera la optimización de activos como ingreso que suma al balance fiscal. Así, este ajuste será resultado de una reducción de 1,6pp en los gastos totales, mientras que los ingresos se mantendrían estables como porcentaje del PIB (0,0pp). Dado que se estima un incremento anual de 0,1pp en el gasto de intereses, el ajuste primario sería mayor al observado en el balance total, de tal forma que el déficit primario se ubicaría en 3,5 % del PIB en 2022, 1,8pp menor frente al estimado para 2021. La reducción proyectada en el gasto primario es consecuencia de un ajuste transversal a través de los distintos rubros que lo componen, lo cual es consistente con el desmonte gradual y parcial de la política fiscal expansionista implementada en 2021. Lo anterior evidencia el inicio del proceso de consolidación fiscal por parte del Gobierno nacional, si bien continúa la puesta en marcha de una política expansiva que contribuya a la recuperación económica.

**Tabla 4. Balance GNC 2022 con optimización de activos como ingreso (oficial)**

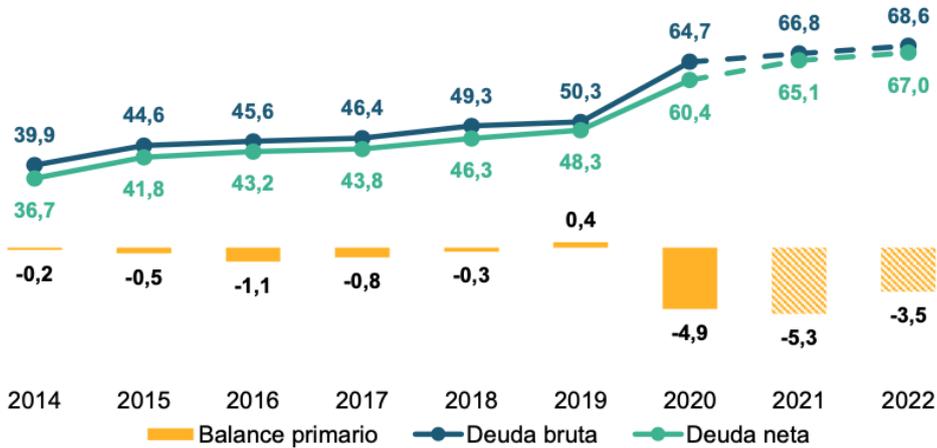
CONCEPTO	\$ MM		% PIB	
	2021*	2022*	2021*	2022*
<b>Ingresos Totales</b>	<b>179.231</b>	<b>193.964</b>	<b>16,2</b>	<b>16,2</b>
Tributarios	151.065	170.246	13,6	14,2
No Tributarios	1.376	1.485	0,1	0,1
Fondos Especiales	1.443	1.483	0,1	0,1
Recursos de Capital	25.346	20.748	2,3	1,7
<i>de los cuales, Optimización de activos</i>	14.000	7.100	1,3	0,6
<b>Gastos Totales</b>	<b>274.980</b>	<b>277.537</b>	<b>24,8</b>	<b>23,2</b>
Intereses	36.771	41.331	3,3	3,5
Funcionamiento más inversión	238.209	236.206	21,5	19,7
Funcionamiento **	197.007	204.497	17,8	17,1
Inversión**	30.083	25.361	2,7	2,1
Proyecto de Inversión Social	11.119	6.348	1,0	0,5
Préstamo Neto	0	0	0,0	0,0
<b>Balance Primario</b>	<b>-58.978</b>	<b>-42.243</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,5</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-95.749</b>	<b>-83.574</b>	<b>-8,6</b>	<b>-7,0</b>

Fuente: MHCP-DGPM.; \*Cifras proyectadas; \*\*Incluye pagos y deuda flotante.

Nota: La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

Al cierre de 2022 la deuda neta del GNC se ubicaría en 67,0 % del PIB, aumentando 1,9pp frente al 2021 (65,1 % del PIB). Este incremento de la deuda se explica por un crecimiento tanto en la deuda externa (1,2pp) como en la interna (0,7pp). Ahora bien, al cierre de 2022 la deuda bruta del GNC se ubicaría en 68,6 % del PIB, aumentando también 1,9pp frente al 2021 (66,8 % del PIB).

Gráfico 7. Deuda bruta y neta del GNC (% del PIB)



Fuente: MHCP-DGPM.

Nota: La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

#### Perspectivas Sector Público No Financiero (SPNF)

Para la vigencia 2021 se proyecta que el balance fiscal del SPNF presente una ampliación de su déficit de 1,3pp del PIB frente al 2020, llegando a un déficit de 8,8 % del PIB, si se contabilizan como ingresos las enajenaciones. El balance deficitario del SPNF para 2021 es resultado principalmente del déficit fiscal de 8,6 % del PIB del Gobierno General, y de 0,1 % del PIB en las empresas públicas. Por su parte, el SPNM presentará una corrección de su balance en 0,2pp, hasta ubicarse en terreno neutral (0,0 % del PIB). Lo anterior, en línea con la recuperación económica que se proyecta para la economía y que también aplica para el resto de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera de la muestra de seguimiento fiscal. El resultado en el balance coincide con el promedio histórico, el cual está cercano del equilibrio fiscal (0,0 % del PIB).

En 2021 se espera que la deuda agregada y consolidada del SPNF crezcan 2,4pp y 2,1pp hasta ubicarse en 73,4 % y 64,0 % del PIB, respectivamente. Por su parte, se estima que la deuda neta aumente 4,3pp del PIB como resultado de una disminución en los activos financieros líquidos por parte del GNC. El crecimiento de la deuda responderá al efecto cruzado entre el déficit primario del SPNF, y el buen crecimiento económico esperado. Por último, se estima una reducción de 2,2pp del PIB en los activos del SPNF, esto con el propósito de servir como fuente de financiamiento para atender el deterioro en el balance.

Se proyecta que en 2022 el SPNF tenga una mejoría en su balance fiscal de 1,8pp frente al 2021, llegando a un déficit de 7,0 % del PIB en 2022, en caso de que se considere la optimización de activos como ingreso fiscal de la Nación (Tabla 5). Ahora bien, este comportamiento se explicará principalmente por la contracción en el déficit del Gobierno General (1,9pp), mientras que las Empresas Públicas y el SPNM contrarrestarán parcialmente el resultado del GG (0,1pp). Consistente con lo anterior, el balance primario del SPNF alcanzará un déficit de 3,4 % del PIB, 1,9pp inferior al resultado de 2021 (5,3 % del PIB). Esto se explica en mayor medida por el déficit primario del Gobierno General de 3,3 % del PIB, seguido por el déficit de 0,2 % del PIB del SPNM. Lo anterior estará parcialmente compensando por un superávit primario de 0,1 % del PIB que registrarían las empresas públicas.

**Tabla 5. Balance Fiscal del SPNF con optimización de activos como ingreso (oficial)**

SECTORES	\$ MM		% PIB	
	2021*	2022*	2021*	2022*
<b>Gobierno General</b>	<b>-95.766</b>	<b>-81.211</b>	<b>-8,6</b>	<b>-6,8</b>
<b>Gobierno Central</b>	<b>-102.324</b>	<b>-87.335</b>	<b>-9,2</b>	<b>-7,3</b>
Gobierno Nacional Central	-95.749	-83.574	-8,6	-7,0
Resto del Nivel Central	-6.575	-3.761	-0,6	-0,3
<b>Regionales y Locales</b>	<b>991</b>	<b>214</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Administraciones Centrales	817	-805	0,1	-0,1
Resto del Nivel Regional y Local	174	1.020	0,0	0,1
<b>Seguridad Social</b>	<b>5.567</b>	<b>5.910</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Salud	0	0	0,0	0,0
Pensiones	5.567	5.910	0,5	0,5
<b>Empresas Públicas</b>	<b>-1.651</b>	<b>-1.325</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
Nivel Nacional	22	-194	0,0	0,0
Nivel Local	-1.673	-1.131	-0,2	-0,1
<b>SPNM</b>	<b>-505</b>	<b>-1.815</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-97.922</b>	<b>-84.351</b>	<b>-8,8</b>	<b>-7,0</b>
<b>Balance primario del SPNF <sup>1</sup></b>	<b>-79.115</b>	<b>-47.286</b>	<b>-7,1</b>	<b>-3,9</b>
<b>Balance primario del SPNF</b>	<b>-58.586</b>	<b>-40.186</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,4</b>

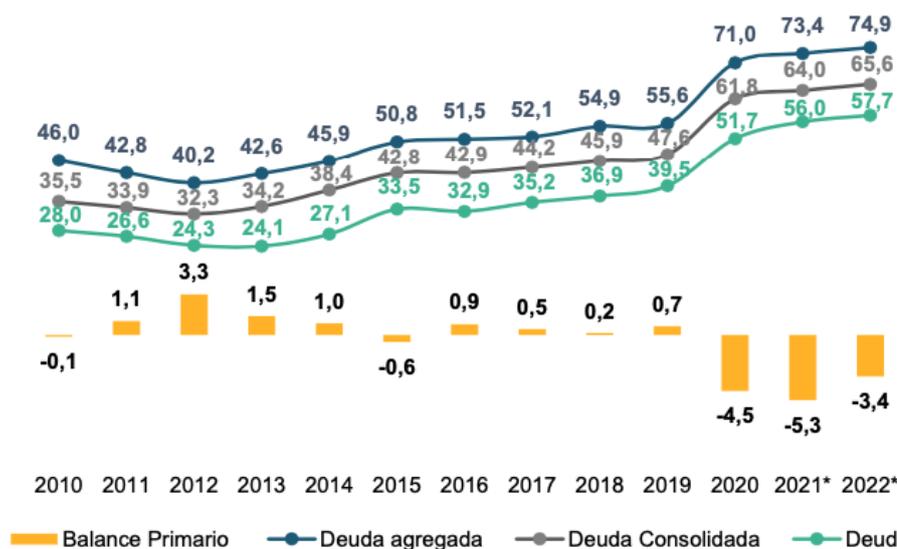
Fuente: DGPM – MHCP. \* Cifras proyectadas.

Nota 1: Conforme lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, se descuenta las utilidades del Banco de la República transferidas al GNC, así como los recursos provenientes de optimización de activos (privatizaciones). Rubros que son contabilizados como ingreso fiscal del GNC.

Nota 2: La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

Adicionalmente, el Plan Financiero de 2022 estima que la deuda agregada del SPNF presente un incremento de 1,5pp del PIB, como consecuencia de las mayores necesidades de financiamiento del GNC.

**Gráfico 8. Balance Primario y Deuda del SPNF 2011-2022 (% del PIB)**



Fuente: DGPM -MHCP y Banco de la República. \* Cifras Proyectadas.

Nota: La estimación del balance primario presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

#### Estrategia Fiscal de Mediano Plazo

Esta estrategia contempla la implementación de una política expansionista en el corto plazo, a la par de una que garantice una senda decreciente de la deuda pública. Se prevé otorgar un estímulo fiscal que disminuya gradualmente y que acompañe la recuperación económica y la mejora en el bienestar de la población más vulnerable en el corto plazo. En consecuencia, se requiere un ajuste fiscal derivado de ingresos permanentes adicionales y menores gastos. Lo anterior es necesario para que se asegure la solvencia del Estado.

Frente al GNC, el déficit mantendría una senda decreciente entre 2022 y 2027, convergiendo a niveles promedio de 2,7 % del PIB en el periodo 2026-2032. El balance del GNC tendría una corrección sustancial después de 2022 de forma consistente con la eventual implementación del Proyecto de Ley de Inversión Social, de una senda decreciente del gasto de funcionamiento y de los efectos derivados de la reactivación económica. Por su parte, la deuda neta del GNC se reducirá de 67,0 % del PIB en 2022 a 61,1 % en 2032. A partir de 2022, el principal factor que impulsará a la baja el endeudamiento del GNC es el crecimiento económico y los superávits primarios que se prevén. Este esfuerzo se complementará con un crecimiento económico real promedio de 3,7 %, en el periodo 2022-2032.

En consecuencia, a partir de 2022 comenzará a materializarse el ajuste fiscal del GNC, lo que supone un mensaje claro de compromiso fiscal por parte del Gobierno a los mercados. El escenario

central no incorpora pérdidas adicionales en la calificación crediticia, de tal forma que se mantendría el grado de inversión.

Si bien este escenario es consistente con una senda decreciente de deuda pública, es necesario realizar un ajuste fiscal adicional para asegurar la convergencia de la deuda a niveles prudenciales, de forma alineada con las modificaciones que serán propuestas para la Regla Fiscal. En particular, el ajuste requerido ascendería a 0,6 % del PIB entre 2023 y 2026, y sería en promedio de 0,4 % del PIB para 2023-2029. Este ajuste adicional le otorgaría además al Gobierno el margen de maniobra necesario para lidiar con los efectos de futuros choques adversos sobre las finanzas públicas.

Con respecto al Sector Público No Financiero, se espera se presente un ajuste desde el 2022, lo que llevaría a un balance promedio de -2,5 % del PIB en la próxima década, lo cual estará fuertemente marcado por resultados del Gobierno General, mientras que, para los otros subsectores que conforman el SPNF (las empresas públicas y el SPNM), se espera en su conjunto registren un balance promedio cercano al equilibrio fiscal (0 % del PIB). Frente a los niveles de deuda, se alcanzaría niveles máximos en 2023 (75,3 % del PIB); no obstante, a partir de ese año hasta 2032 la deuda agregada se ajustaría en cerca de 8,5pp del PIB.

#### 1.4. Impulso Desarrollo Regional

La infraestructura ha sido uno de los principales componentes para lograr una mejor calidad de vida. En particular, durante el último año, la estructuración, ejecución y financiación de proyectos de infraestructura a lo largo del territorio nacional ha permitido contribuir a la mitigación de los impactos generados por emergencia sanitaria derivada del COVID-19, por ejemplo, al mejorar la accesibilidad de las personas al sistema de salud y el acceso a servicios de agua y saneamiento básico, entre otros.

##### 1.4.1. Gestión financiera y de riesgos en Asociaciones Público Privadas de infraestructura

Desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda se han adelantado diversas acciones con el fin de enfrentar los desafíos en Colombia en términos de infraestructura siguen. En particular, se han trabajado en tres frentes de trabajo:

**1. El Gobierno Nacional diseñó el plan de reactivación económica denominado “Compromiso por el futuro por Colombia”, el cual incluye la primera ola de la quinta generación de concesiones (5G).** Esta nueva generación contempla proyectos desarrollados bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), y contempla inversiones fijas que ascienden a cerca de \$18.736 mil millones. Este nuevo programa de concesiones se destaca por incorporar proyectos multimodales en sectores ferroviarios, viales, fluviales y aeroportuarios. Actualmente cinco proyectos, dentro del conjunto de primera ola de 5G, ya cuentan con la evaluación y aprobación de obligaciones contingentes. A saber:

- a. Accesos Cali–Palmira, adjudicado en mayo y cuyo objetivo es la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 310 km de vías.
- b. Accesos Norte Fase II que promete una solución de movilidad entre la capital y los municipios del norte de la sabana de Bogotá. Este proyecto tiene una longitud estimada de 17,96 km y se encuentra en proceso de licitación.
- c. Iniciativa privada ALO sur con una longitud de 23,5 km en Bogotá. Actualmente se encuentra en publicación de pliegos para terceros interesados.
- d. Puerto Salgar–Barrancabermeja, construcción de dobles calzadas, la rehabilitación y el mejoramiento a lo largo del corredor de 260 km. Este proyecto saldrá a licitación en los próximos meses.
- e. Sabana de Torres – Curumaní, el cual comprende el mejoramiento, puesta a punto, rehabilitación, construcción de dobles calzadas y operación y mantenimiento a lo largo de 272,1 km. Se espera que el proyecto salga a licitación en los próximos meses.

**2. Actualización metodologías de valoración de obligaciones contingentes.** Para el caso de infraestructura, las metodologías de valoración de obligaciones contingentes fueron actualizadas y presentadas en las vigencias 2020, mediante la publicación del libro “Metodologías de valoración de obligaciones contingentes en infraestructura: el caso colombiano”, así mismo se diseñó y se implementó el curso on-line mediante el cual se pretende hacer difusión masiva de esta actualización metodológica. Hasta el momento han participado alrededor de 300 personas.

**3. Apoyo en la formulación de políticas de riesgo y esquema regulatorio de APP.** En conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, se han actualizado los lineamientos de política de gestión de riesgo del estado para infraestructura multimodal. Es así que en la vigencia 2020 se

emitió el documento No. 4000 de 2020 que tiene por objeto definir la política de lineamientos de riesgos para el sector aeroportuario. Así mismo, en la vigencia 2021, se emitió el documento Conpes 4028 de 2021, en referencia al sector fluvial. Todo lo anterior con el fin de fortalecer la gestión de riesgos en proyectos de APP. Adicional a lo anterior, en la vigencia 2021, se expidió el decreto 438 de 2021 que modifica el régimen jurídico de APP, basándose en tres pilares fundamentales, alineación público privada, fomento a la competencia y transparencia y gestión de riesgos eficiente.

#### 1.4.2. Financiación de proyectos de infraestructura

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) como banco de desarrollo que promueve la infraestructura, busca generar proyectos líquidos y atractivos para inversionistas a través de la estructuración, financiación de proyectos y asesoría para la estructuración de emisiones en el mercado de capitales.

##### Estructuración de proyectos

El sector público nacional y territorial es el cliente principal de los productos y servicios que ofrece el área de estructuración en la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura y potencial cliente para la financiación y para la identificación de posibles fuentes alternativas de pago. Se destaca que, para la estructuración de proyectos, el año 2020 fue retador; sin embargo, la FDN avanzó en la estructuración de proyectos estratégicos para la movilidad en las regiones como la línea férrea Dorada – Chiriguaná, y la terminal de transportes del municipio de Palmira. Por su parte, se concretaron y avanzaron en la formulación de proyectos como el Tren de Cercanías del Valle del Cauca, la línea de la Calle 80 del Metro de Medellín y la estructuración de la segunda línea del Metro de Bogotá, cuya prefactibilidad se ejecutó principalmente en el 2020.

Adicionalmente, como parte del interés en que la fase de estructuración cuente con altos estándares y así lograr una mayor tasa de éxito de los proyectos, la FDN ha venido trabajando con el Gobierno Británico y varias entidades del orden nacional (incluida Presidencia y el DNP), para implementar tres metodologías internacionales en la preparación (estructuración) de proyectos de infraestructura, tales como el modelo de los cinco casos (*five case model*), *Building Information Modelling* y el *Project Initiation Reoutemap*. En consecuencia, durante el primer semestre de 2021 se continuó capacitando al equipo de la FDN en dichas metodologías, lo cual permite tener

procesos adecuados de planeación de proyectos de infraestructura pública que anticipan la mayor cantidad de situaciones y eventos propios de los proyectos con el fin de optimizar los recursos públicos en la etapa de inversión.

A nivel organizacional, es importante destacar dos hitos importantes que permitieron fortalecer financieramente a la FDN para poder continuar con la ejecución de su plan de negocios con horizonte a 2024. En primer lugar, en octubre de 2020 la FDN hizo su primera emisión en el mercado de capitales local por un valor de \$1 billón. El resultado exitoso de la emisión no solo se refleja en la alta sobredemanda de 2,17 veces el monto ofertado, sino también por el costo de la colocación, teniendo en cuenta que el spread sobre los TES de referencia fue el más bajo al compararlo con todas las otras emisiones realizadas en el año en el mercado. Adicionalmente, la emisión fue la de mayor tamaño realizada durante el año junto con las emisiones de los Grupos Bolívar y Grupo Sura, siendo la de la FDN la más demandada con un total de \$2,1 billones.

En segundo lugar, en el mes de diciembre se sustituyeron \$2,5 billones de los bonos subordinados emitidos en 2016, por bonos híbridos a 10 años con una tasa de IPC + 3,17%. Esto permitirá: i) tener un fondeo más competitivo y ejercer el rol de desarrollo del sector infraestructura para el cual fue creada la FDN; ii) disminuir el riesgo de su margen financiero, con una colocación calzada con su captación; y iii) que compute en el patrimonio técnico (capital regulatorio) al 100% en los próximos cinco años para alcanzar los límites de concentración de riesgo de contraparte, riesgo en general y relación de solvencia adecuados para el crecimiento orgánico de la FDN.

Finalmente, en el mes de diciembre la FDN firmó contrato de fiducia mercantil con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que la FDN ejerza como administrador del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura – FONDES, el cual tiene como finalidad la inversión y financiamiento de proyectos de infraestructura, así como la inversión en el capital social de empresas de servicios públicos mixtas u oficiales. Dentro de los recursos del FONDES estarán los intereses generados por el bono híbrido emitido por la FDN por \$2,5 billones y los ingresos de las actividades derivadas de la gestión de los recursos en administración.

#### Financiación de proyectos

Por otro lado, la FDN realizó importantes esfuerzos para lograr la financiación de diversos proyectos en todo el territorio nacional. Durante el año 2020 se logró la aprobación de recursos

por hasta US\$2 millones por parte de la FDN y recursos del BID y del *Project Infrastructure Authority* (PIA) del Gobierno Británico, para un total de US\$6 millones para contar con un vehículo de preinversión para cofinanciar estudios y estructuraciones. A través de este vehículo, se estima posible contar con siete proyectos exitosamente adjudicados entre 2023 y 2030, y con ello colocar un CAPEX en el mercado de aproximadamente \$5,7 billones.

En cuanto al rol como financiador de proyectos, durante el segundo semestre de 2020 y lo corrido del 2021, a través de la FDN se trabajó para alcanzar varios hitos importantes: en primer lugar, se contribuyó significativamente en la primera refinanciación de un proyecto 4G que alcanzó su etapa de operación y mantenimiento, a través de la colocación de \$350.000 millones en deuda senior y \$115.000 millones en línea de liquidez, como parte del cierre financiero de la fase de Operación y Mantenimiento del proyecto Girardot – Honda- Puerto Salgar, cuyo monto total fue de \$1,8 billones. Este cierre financiero, además de abrir la experiencia del país en la financiación de activos maduros, permite a los *sponsors* de dicha concesión liberar recursos para continuar desarrollando infraestructura nueva.

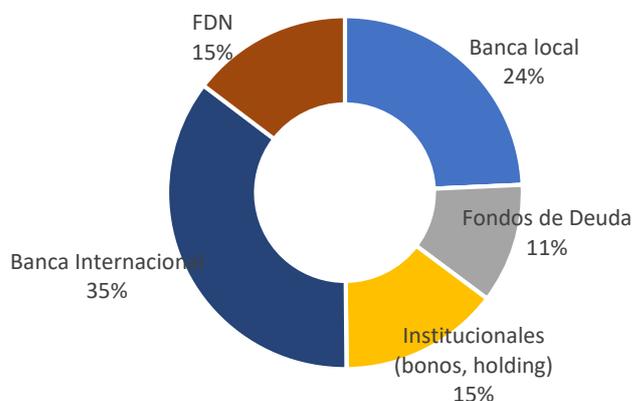
En segundo lugar, se dispuso de un cupo anual de \$500.000 millones para brindar liquidez a las comercializadoras de energía del país, mediante la cesión de sus derechos económicos sobre los subsidios cruzados. Con esto se logra que estas empresas accedan a recursos en el corto plazo y realicen de manera oportuna sus planes de inversión y mejoramiento del servicio eléctrico, redundando en beneficio de los usuarios a nivel nacional. Esta línea se encuentra en implementación operativa y se espera su uso en el segundo semestre de 2021.

Finalmente, en la primera mitad de 2021 se participó en el cierre financiero para la compra de 259 buses eléctricos por \$305.000 millones, de los cuales la FDN aportó el 50%. Esta dotación corresponde a la primera licitación de flota de buses eléctricos en Bogotá, con la que se contribuirá a la reducción de niveles de CO2 y material particulado, así como al mejoramiento del tráfico y la movilidad en la ciudad.

Estos logros, sumados al portafolio activo en infraestructura, permiten un crecimiento de la cartera de la FDN, que para el final del 2021 se proyecta llegue a \$5,3 billones, lo cual representa un aumento de 39 % frente al cierre de 2020. No debe dejarse de lado la importancia de la FDN como financiador líder de las concesiones viales 4G, programa para el cual se han aprobado desde 2016 hasta mayo de 2021 un total de \$4,7 billones, de los cuales se ha dado el cierre financiero de 12

proyectos por un total de \$28 billones, siendo la FDN prestamista con \$3 billones en deuda senior y cerca de \$1 billón en líneas de liquidez.

**Gráfico 9. Cierres financieros 4G por fuente de financiación**  
(21 proyectos con financiación 4G - \$28 billones)



Fuente: FDN

En lo restante de 2021 se espera la participación de la FDN en al menos tres cierres financieros para fase de construcción, con valores comprometidos estimados por \$1,1 billones. Por su parte, para las refinanciaci3nes de operaci3n y mantenimiento se estudian otros tres proyectos con potencial de aportar hasta \$860.000 millones.

De otra parte, en los 3ltimos dos a3os la FDN ha buscado generar alternativas de financiaci3n a trav3s de la asesoría en estructuraci3n de emisiones para el mercado de capitales en proyectos del sector de infraestructura. Uno de los principales focos de atenci3n es el desarrollo de emisiones que adem3s sean certificadas por un tercero independiente y que permita darles el sello de emisiones sostenibles, verdes o sociales de acuerdo con los principios internacionales emitidos por la International Capital Markets Association (ICMA) y Climate Bond Initiative (CBI), organizaciones que promueven est3ndares para la financiaci3n de proyectos que contribuyan a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En lnea con esta estrategia, actualmente la FDN est3 trabajando en la coestructuraci3n de una emisi3n de bonos para financiar la adquisici3n de una flota de buses el3ctricos, la cual se espera colocar en el segundo semestre del a3o, buscando as3 ofrecer nuevas alternativas de inversi3n sostenibles que contribuyan a desarrollar el mercado de capitales colombiano.

### 1.4.3. Desarrollo territorial integrado

A través de acciones en planificación, estructuración, financiación y ejecución de proyectos de infraestructura, Findeter ha llegado a 695 municipios, es decir que el 62 % de las entidades territoriales han sido beneficiadas con al menos un producto de las líneas de negocio ofrecidas. Se destaca el esfuerzo por llegar cada vez más a los municipios más necesitados, reflejado en que el 86 % de la cobertura nacional de Findeter son municipios de categoría 5 y 6, es decir los que requieren mejores condiciones crediticias y de apoyo técnico para llevar a cabo proyectos de infraestructura. A continuación, se presenta cada una de las líneas de negocio y los logros alcanzados durante el periodo junio 2020 a mayo 2021.

#### Planificación

Findeter viene trabajado en la identificación, en alianza con los actores territoriales, de fortalezas y oportunidades para construir una visión desde el territorio y una hoja de ruta con proyectos estratégicos que impulsen el desarrollo económico en los territorios. En este último año esta labor se ha materializado a través de 18 proyectos entregados por valor de \$12.859 millones, en 32 municipios de 20 departamentos. Así mismo, se continúa en la planificación de 2 proyectos por valor de \$2.444 millones que beneficiarán 3 municipios de 2 departamentos.

Dentro de esta línea de negocio, se destaca el proyecto *Plan de Acción Armenia* (\$1.447 millones) que busca generar una visión de largo plazo para la priorización de inversiones estratégicas en la ciudad y el proyecto *Territorio de Oportunidades Geopark* (\$997 millones) en Casanare, el cual busca definir una estrategia de desarrollo económico territorial a partir del entendimiento de las oportunidades locales.

#### Estructuración

El acompañamiento en la formulación, estructuración y validación de proyectos de infraestructura, contribuye a una mejor planificación y diseño de los proyectos, permitiendo la identificación y mitigación de los riesgos derivados de su ejecución. Durante este período, se dispuso de recursos de la subcuenta de responsabilidad social por un valor de \$500 millones y de la subcuenta estratégica por un valor de \$1.000 millones para realizar los estudios y diseños que permitan la recuperación del espacio público y navegabilidad del caño – Puerto Waffe en el Distrito de Turbo, Antioquia.

Adicionalmente, se hizo acompañamiento durante el 2020 y 2021 en el desarrollo técnico y financiero de diferentes proyectos y programas dentro de los que sobresalen los siguientes proyectos: “Mecanismos de Financiamiento para la Inversión en Eficiencia Energética en Alumbrado Público, Promoviendo la Sustitución de Luminarias de Baja Eficiencia con Luminarias LED de Mayor Eficiencia” en 5 municipios piloto del país; el diseño de colectores en Ibagué, Tolima; el Plan Maestro de Alcantarillado en centros poblados de Valledupar, Cesar; los estudios de factibilidad del tren de carga y pasajeros entre Bogotá y Zipaquirá; y estudios para la selección de la alternativa en la construcción del Tren Regional Caribe, entre los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena.

#### Financiación

Findeter como banco de desarrollo, asumió un rol importante como movilizador de créditos en condiciones favorables durante la contracción económica resultante de la pandemia. En este periodo se estructuraron 13 líneas de crédito de apoyo a la mitigación de los efectos asociados a la emergencia sanitaria por valor de \$7.455 billones. Igualmente, se colocaron créditos de redescuento por valor de \$2,2 billones, de los cuales \$1,58 billones fueron desembolsados al sector privado y \$690 mil millones al sector público. Así mismo, se colocaron recursos de crédito directo por valor de \$823 mil millones.

En total se logró financiar 781 proyectos en 158 municipios de 30 departamentos, que se clasifican en 12 diferentes sectores de la economía colombiana. Durante el último año, los principales desembolsos se hicieron en los sectores de infraestructura energética, desarrollo urbano, salud, educación, transporte y agua y saneamiento básico.

#### 1.4.4. Líneas de crédito especiales frente a la emergencia generada por el COVID-19

En línea con lo establecido en los decretos expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ambiental, Findeter estructuró diversas líneas de crédito (Tabla 6) para movilizar recursos con el fin de responder rápida y efectivamente en la mitigación de los impactos negativos que ha originado la pandemia. A la fecha, se han desembolsado \$2.1 billones.

**Tabla 6. Líneas de Crédito de atención a la emergencia y reactivación económica.**

	Línea de Crédito	Tipo de crédito	Monto de línea	Desembolsos al 31 mayo 2021	Desembolsos de junio 2020 a 31 de mayo del 2021
1	Compromiso Colombia -Capital de Trabajo	Redescuento	\$ 461,000	\$ 460,963	\$ 16,444
1	Compromiso Colombia - Inversión	Redescuento	\$ 252,000	\$ 57,533	\$ 48,238
2	Compromiso Territorios	Redescuento	\$ 300,000	\$ 296,638	\$ 296,638
3	Compromiso Salud Liquidez	Redescuento	\$ 256,753	\$ 256,748	\$ 223,443
4	Servicios Públicos PPSPD	Directo	\$ 1,433,000	\$ 395,471	\$ 395,471
5	Compromiso SITM	Directo	\$ 630,000	\$ 38,125	\$ 38,125
6	Compromiso Agua	Redescuento	\$ 200,000	\$ 32,947	\$ 32,651
7	Compromiso Energía	Redescuento	\$ 300,000	\$ 232,083	\$ 232,083
8	Compromiso Educación	Redescuento	\$ 200,000	\$ 88,515	\$ 86,304
9	Compromiso Reactivación T.I	Redescuento	\$ 200,000	\$ 187,855	\$ 187,855
10	Compromiso Reactivación T.II	Directo	\$ 2,300,000	\$ 389,670	\$ 389,670
11	Compromiso Reactivación T.III	Redescuento	\$ 150,000	\$ 72,789	\$ 72,789
12	Compromiso Reactivación T. IV	Redescuento	\$ 200,000	\$ 9,023	\$ 9,023
13	Compromiso Reactivación Multisectorial	Redescuento	\$ 573,000	\$ 96,654	\$ 79,442
			<b>\$ 7,455,753</b>	<b>\$ 2,615,014</b>	<b>\$ 2,108,175</b>

Fuente: Findeter

#### Asistencia Técnica para la ejecución de proyectos

Igualmente se apoya la ejecución de los programas de infraestructura, haciendo un acompañamiento a los proyectos desde su gestión precontractual hasta su ejecución, para la contratación de estudios, diseños, obras, interventorías, y asistencia técnica y social. En el último año se han ejecutado 190 proyectos por un valor aproximado de \$1 billón en más de 200 municipios de 31 departamentos del país y el Distrito Capital. Asimismo, se terminaron 77 proyectos por \$320 mil millones. A continuación, se describen los principales hitos en las tres agrupaciones de tipo de obra en las cuales Findeter asiste técnicamente.

#### Vivienda y Desarrollo Urbano

Durante el periodo en mención, se adelantaron las actividades para la ejecución de los proyectos seleccionados de la segunda fase del Programa de Vivienda Gratuita. A la fecha, se encuentran en ejecución 5 proyectos por \$69.076 millones, beneficiando 931 hogares. Igualmente, se inició un proyecto para la construcción de 123 viviendas en el municipio de San José del Guaviare.

Actualmente, en el marco del Programa de Viviendas de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) se adelanta la supervisión de 27 proyectos por \$479.269 millones, localizados en 53 municipios y 20 departamentos. Estos proyectos incluyen 9.130 viviendas de interés prioritario que beneficiarán a 45.650 personas. Por otro lado, se culminó la supervisión de 4 proyectos localizados en 5 municipios de 2 departamentos por \$62.890 millones en el marco del Programa de Vivienda Gratuita. Para el Programa VIPA, se terminó la supervisión de 6 proyectos por \$125.243 millones. En el periodo descrito se certificaron un total de 1.168 viviendas para los dos programas, beneficiando a 5.840 habitantes.

En el marco del programa Casa Digna Vida Digna, se inició la supervisión a los contratos de interventoría y se suscribieron actas de inicio para 14 contratos en los municipios de Soledad, Neiva, Rionegro, Valledupar, Cartagena, Riohacha, Cali, Pasto, Santa Marta, Ibagué, Tunja, Buenaventura, Arauca y Ayapel; los cuales tienen por objeto la ejecución de obras de mejoramiento en 6.889 viviendas, que representan \$74.905 millones.

En este periodo se han certificado en total 1.607 viviendas con obras de mejoramiento entregadas a los beneficiarios y un proyecto 100 % terminado en el municipio de Arauca por \$1.935 millones.

#### Rehabilitación y construcción de viviendas en el departamento de archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Uno de los grandes retos que asumió el Gobierno nacional a través de Findeter fue la rehabilitación y construcción de viviendas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, luego de las afectaciones causadas por el huracán IOTA el mes de noviembre del 2020. El pasado 27 de enero de 2021, Findeter suscribió el contrato para la prestación del servicio de asistencia técnica y administración de recursos, con el fin de desarrollar los proyectos necesarios para la rehabilitación y construcción de viviendas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las principales cifras de este contrato son:

- Recursos para administrar: \$190.214.869.298
- Número aproximado de viviendas a rehabilitar: 877<sup>7</sup> unidades de vivienda.
- Número aproximado de viviendas a construir: 1.150<sup>8</sup> unidades de vivienda.

---

<sup>7</sup> El número de viviendas a rehabilitar estará determinado hasta agotar el presupuesto estimado para la ejecución total del proyecto (monto agotable).

<sup>8</sup> El número de viviendas a construir y diseñar estará determinado hasta agotar el presupuesto estimado para la ejecución total del proyecto (monto agotable).

A la fecha del presente informe se cuenta con 527 viviendas rehabilitadas en su totalidad.

#### Agua y Saneamiento Básico

Findeter hace un acompañamiento a los proyectos desde su gestión precontractual hasta su ejecución, para la contratación de estudios, diseños, obras, interventorías, acueductos, Plantas de Tratamientos de Agua Potable (PTAP), Plantas de Tratamientos de Agua Residual (PTAR), Distritos de Riego y acompañamiento en términos técnicos, administrativos, legales y financieros. Se ejecutaron 4 proyectos por un valor total de \$4.255 millones, incluyendo la construcción de acueductos, beneficiando a 4 municipios. A continuación, se describen algunos de estos proyectos:

- Montenegro (Quindío) acueducto II (\$3.574.371.294), 943 beneficiados.
- Espinal (Tolima) descole desarenador acueducto (\$267.500.970), 76.100 beneficiados.
- Leticia adquisición aseo contenedores (\$35.700.000), 26.226 beneficiados.
- Yacuanquer (Nariño) Estudios y diseños acueducto (\$377.186.773), 3.973 beneficiados.

Por otro lado, a junio del 2020 continúan en ejecución 29 proyectos por un valor de \$ 98.859 millones, los cuales benefician 34 municipios. Algunos de los proyectos a destacar son:

- Facatativá - Cartagenita alcantarillado (\$10.768.489.085), beneficiará 15.801 habitantes
- Sabanalarga Acueducto (\$4.005.715.088), beneficiará 73.342 habitantes.
- ADR - Consultoría distrito de riego de mediana escala Tesalia - Paicol (\$3.329.889.207).
- Redes de acueducto de San Andrés Isla (\$40.183.692.973).
- Villavicencio PTAP (\$59.301.819.177), beneficiará 447.709 habitantes.
- Mompos alcantarillado (\$54.234.424.162), beneficiará a 31.665 habitantes.

#### Infraestructura Social

En cuanto a infraestructura social se terminaron 62 proyectos Social, correspondientes a los programas suscritos con Cormagdalena, Fonvivienda (Equipamientos Públicos), ICBF, Ministerio de Educación Nacional (programas: Jornada Única, Mejoramiento de escuelas rurales y de fronteras, Indígenas y NARP), Secretaría de Cultura, Ministerio de Cultura (Pescaito) y Gobernación de San Andrés. Se beneficiaron 28 departamentos del país y alrededor de 2,1 millones personas. Dentro de los proyectos entregados se encuentran, entre otros, parques recreo deportivos, el dragado del río Magdalena en varios sectores, construcción de colegios, Centros de

Atención Especial, y sedes educativas de escuelas intervenidas, que representaron en total una inversión de \$123.364 millones para sus etapas de diseño y ejecución.

Uno de los proyectos más representativos de este grupo fue el Colegio *Centro de Desarrollo Infantil y Parque Recreo Deportivo PRD La Madrid – Villavicencio* por valor de \$14.232 millones, que incluye Colegio para la atención de 940 niños en Jornada Única, Centro de Desarrollo Infantil para la atención de 300 niños de 0 a 5 años y parque recreo deportivo con una intervención aproximada de 8.600 m<sup>2</sup>.

Adicionalmente, están en ejecución 114 proyectos por \$ 583.687 millones, los cuales beneficiarán 31 departamentos y 3,2 millones de personas. Tres de los proyectos más representativos son:

- DAPRE-025: Programa para la construcción Centros de Desarrollo Infantil (\$26.000 millones). Diez Centros de Desarrollo Infantil en los municipios de Yopal, Condoto, Curillo, Mitú, Tibú, Palmira, Neiva, Abrego, Mocoa y Acandí.
- Ministerio del Interior 1273 - Programa Banco de Proyectos del Fondo para el Buen Vivir – FBV - Ministerio del Interior (\$25.212 millones), orientado a fortalecer los sistemas de gobierno propio de los pueblos y comunidades indígenas a nivel nacional.
- Findeter realiza asistencia técnica para la ejecución de 49 proyectos en 19 departamentos de Colombia, los cuales fueron previamente inscritos por las comunidades indígenas ante el Ministerio del Interior y priorizados en el marco del Banco de Proyectos por la Mesa Permanente de Concertación.
- ICBF Programa Sacúdete - (\$36.768 millones), construcción de 16 Centros Sacúdete.

#### 1.4.5. Infraestructura para la adaptación

En este campo se ha llegado a las regiones más apartadas y dispersas del territorio nacional, contribuyendo al desarrollo sostenible del país, a través de la implementación de estrategias integrales de adaptación de las actividades socioeconómicas y la construcción de infraestructura resiliente a los efectos del cambio climático, que reducen los impactos fiscales para el Estado. A la fecha, el Fondo Adaptación ha realizado intervenciones en 31 departamentos del país y 1.057 municipios, representados en más de 2.200 proyectos, que han beneficiado a cerca de 21,5 millones de personas, con inversiones cercanas a los \$8.18 billones.

Se ha logrado dinamizar y materializar la entrega de proyectos, a través de siete sectores y cinco macroproyectos, así: 43 sistemas de Acueducto y Saneamiento Básico, 79 Instituciones Educativas, 14 IPS, 10 Sitios Críticos recuperados en diferentes vías del país, 7.490 viviendas, 90 proyectos entregados para el sector de Medio Ambiente y 3 proyectos de reactivación económica, representados en 147 iniciativas productivas.

En cuanto a los macroproyectos se han entregado: i) 3 intervenciones grandes en Canal del Dique; ii) 3 proyectos en el municipio de Gramalote (Obras de Urbanismo, la Plaza de Mercado y la Estación de Policía) y 317 viviendas; iii) 989 viviendas a través de 8 proyectos en el Jarillón de Cali y 2,455 kilómetros de Jarillón; iv) 4 proyectos en la Mojana (Recuperación de 350 Hectáreas de Humedales, Diseños Fase II de Alternativas de Dinámicas Hidráulicas para el Control del Riesgo de Inundación, Desarrollo socioeconómico y los Estudios para el Monitoreo de la Contaminación por Mercurio); y 6 proyectos pertenecientes al Río Fonce. Estas obras han permitido beneficiar a más de 2 millones 400 mil personas de las poblaciones más vulnerables del país. En total se han invertido \$1,99 billones distribuidos así:

**Tabla 7. Entregas de proyectos 2018-2021**

Sector/ Macroproyecto	No. Proyectos entregados	Cantidad beneficiarios	No de Departamentos	No de Municipios	Valor total invertido (Millones)
Transporte	10 sitios críticos	Nacional	Nacional	Nacional	\$ 500.529
Vivienda	7.490 viviendas	33.705 personas	22	170	\$ 462.432
Gramalote	3 proyectos y 317 viviendas	Más de 75.000 Personas	1	1	\$ 272.420
Educación	79 Instituciones Educativas	15.112 Jóvenes y Niños	13	49	\$ 266.264
Salud	14 IPS	277.436 Personas	8	14	\$ 135.491
Acueducto y Saneamiento Básico*	43 Sistemas	653.091 personas	12	36	\$ 116.100
Jarillón De Cali*	989 viviendas Recibido 34% Hoy 67% 7.9 KMS - 19.8 KMS	450.000 Personas	1	3	\$ 92.483
Medio Ambiente	90 proyectos: 74 Estaciones Hidrometeorológicas 13 Formulaciones y/o actualizaciones 3 Radars	Nacional	29	562	\$ 62.581
Canal Del Dique*	2 Centros Poblados 1 Punto Crítico	78.192 personas	2	3	\$ 48.920
Mojana	4 Desarrollo Socioeconómico Habitad Saludable Infraestructura Sostenible Recuperación Ambiental	400.000 Personas	4	11	\$ 20.537
Río Fonce	Estabilización de deslizamiento (3)	38.608 personas	1	4	\$ 5.536

Sector/ Macroproyecto	No. Proyectos entregados	Cantidad beneficiarios	No de Departamentos	No de Municipios	Valor total invertido (Millones)
	Construcción descole (1) Puente colgante la cabuya Protección puente Quebrada Negra				
Reactivación Económica	3 Acompañamientos Socioeconómico Mompox Reactivar agrícola Cauca Reactivar Café Magdalena	2.590 Productores	3	18	\$ 6.709

\* Terminado y en funcionamiento pendiente del recibo del ente territorial  
Fuente: Fondo Adaptación

Pese a la coyuntura particular generada por el COVID-19 y las medidas tomadas por el Gobierno nacional en materia de aislamiento, no se ha detenido la entrega de proyectos, logrando beneficiar en este periodo a más de 96.600 personas de las poblaciones más vulnerables del país en 130 municipios.

En estos doce meses se invirtieron recursos por \$351.578 millones con la entrega de: 2.180 viviendas, beneficiando familias en más de 66 municipios y 18 departamentos; 17 instituciones educativas beneficiando a 4.280 niños, niñas y adolescentes en 7 departamentos y 13 municipios; 4 IPS (Instituciones Prestadoras de Salud) ampliando la cobertura en salud a 47.577 beneficiarios en 4 departamentos y 4 municipios; 14 sistemas de acueducto y alcantarillado llevando agua potable y mejorando la salubridad de más de 35.400 personas en 5 departamentos y 10 municipios; 2 POMCAS (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas) que contribuyen a preservar el medio ambiente en 3 departamentos y 29 municipios y 2 proyecto de reactivación económica que impulsa la economía local de 890 beneficiarios en Mompós, Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

En cuanto a los macroproyectos se logró la terminación de: 2,4 kilómetros del Jarillón de Cali reforzados y 283 viviendas entregadas y 1,4 kilómetros de dique para la protección del Centro Poblado Gambote del municipio de Arjona.

De otra parte, se continuó con las estrategias de gestión en proyectos como EL RADAR, micrositio web donde se reveló a la comunidad, a los Entes de Control y al país en general, la situación de aquellos proyectos que no tenían un desarrollo normal o que estaban completamente paralizados. De los 187 proyectos identificados con dificultades, con corte a mayo de 2021, se logró reiniciar el 83 %, es decir 118 proyectos, de los cuales 57 ya han sido entregados (equivalente al 45 % en términos de recursos comprometidos), 57 proyectos se han reiniciado y se encuentran en

ejecución, dos proyectos se encuentran liquidados, uno que después de estudiado y analizado no se requirió la obra y uno que no fue visibilizado técnicamente. Los restantes 69 proyectos entraron o van a entrar en trámite judicial (equivalente al 17%).

Es importante mencionar que a través del siniestro de pólizas de seguros y aplicación de métodos coercitivos sobre algunos contratistas e interventores que habían abandonado las obras o las habían detenido por falta de recursos, se ha logrado reactivar algunos proyectos; estrategia en la que han jugado un papel clave las compañías de seguros, debido a que han actuado de manera asertiva, al lograr que los contratistas comprendan los costos reputacionales y los derivados de una acción de demanda. A la fecha, se han adelantado 65 actuaciones administrativas contractuales sancionatorias en el marco del procedimiento establecido en el art. 86 de la Ley 1474 de 2011 (Caducidad, Incumplimiento e Imposición de Multa), 19 reclamaciones ante Compañías de Seguros y 37 demandas de incumplimiento.

#### 1.4.6. Transporte masivo

Según lo establecido en la Ley 310 de 1996, el MHCP en representación de la Nación actúa como cofinanciador de los Sistemas Integrado de Transporte Masivo (SITM), Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) y Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR) y realiza seguimiento al presupuesto aportado para los sistemas mencionados. En este sentido, a través de la DGPE se hace el monitoreo y brinda el apoyo constante en temas financieros y presupuestales relacionados con los recursos para la implementación de los sistemas de transporte cofinanciados por la Nación.

En virtud de esto, la Nación ha comprometido recursos por \$38,4 billones (constantes 2020) para la implementación de los 20 Sistemas de Transporte cofinanciados, de los cuales se ha ejecutado el 28,3%, lo que corresponde a \$10,9 billones (constantes 2020). Las ciudades beneficiadas con la cofinanciación a los SITM son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín, Pereira y Soacha. Asimismo, los SETP se están cofinanciando para las ciudades de Armenia, Ibagué, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar, y finalmente Cundinamarca con el único SITR financiado a la fecha.

Dentro de los principales logros del último año se encuentra, la cofinanciación de la Nación de nuevos proyectos para beneficiar y apoyar los Sistemas de Transporte de varias ciudades, como se evidencia a continuación:

**Tabla 8. Sistemas de Transporte cofinanciados 2020**

Ciudad	Proyecto	Vigencias	Apropiación Nación*
Medellín	Metro ligero de la Av. 80	2024 al 2029	2.590,6
Ibagué	SETP Ibagué	2024 al 2029	320,9
Cali	Troncal Oriental	2022, 2024 al 2026	161,1

\*Miles de millones constantes 2020

En el 2020, el MHCP evaluó alternativas jurídicas y financieras para apoyar a los entes territoriales y entes gestores afectados por la disminución en la demanda y el déficit operacional de los SITM, generado por la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. Una de estas, fue la estructuración de una línea de crédito de tasa compensada a través de Findeter; sin embargo, este beneficio no fue aprovechado por la mayoría de entidades territoriales con sistemas afectados, siendo el Distrito de Barranquilla el único que acudió a la misma por un monto de \$38.125 millones, recursos utilizados para cubrir su déficit operacional de Transmetro. A su vez, en el marco del Decreto 575 de 2020 se dio la posibilidad de financiar la operación con los recursos provenientes de los convenios de cofinanciación, por lo que se dio viabilidad a \$268,3 mil millones que fueron utilizados por las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Cali y Cartagena.

Adicionalmente, es importante resaltar que el MHCP apoyó la reestructuración del esquema financiero de la Empresa Férrea Regional, acompañando el proceso de titularización con la utilización de las vigencias futuras constituidas. A su vez, ha orientado sus acciones a la revisión, acompañamiento y estructuración de nuevos proyectos, tales como el SITM de Manizales, inversiones adicionales para el SITM de Barranquilla, la extensión de la Primera Línea del Metro de Bogotá, Regiotram Norte, la Troncal de Transmilenio de la Calle 13, y el Ferrocarril de Antioquia.

Por otro lado, desde la DGPE se viene trabajando para la implementación y consolidación del gobierno corporativo en los entes gestores de los sistemas que cofinancia la Nación, por lo que se realiza el seguimiento y acompañamiento constante para que se logre la inclusión de las buenas prácticas de gobernanza en los estatutos de las empresas y en los documentos adicionales que se requieran según estándares nacionales e internacionales.

## Capítulo 2. Financiamiento Público

### 2.1. Gestión de la deuda

A continuación, se presenta la gestión que realizada sobre la deuda del GNC y los pasivos contingentes de la Nación, como fuentes de riesgo fiscal, todo ello, en el marco de la oportuna y adecuada disciplina fiscal que promueve el MHCP.

#### 2.1.1. Financiamiento Oportuno de La Nación

Con anterioridad a 2019, la deuda del GNC venía presentando crecimientos debido a la ralentización económica y a la acumulación del déficit primario; no obstante, para 2019, la deuda se estabilizó ascendiendo a 50,2 % del PIB a pesar del reconocimiento de pasivos contingentes por 2,6 % del PIB en ese año. Sin embargo, la estabilización observada en 2019 se vio afectada en 2020 debido a la pandemia del COVID-19. Para el caso colombiano, la variación negativa del PIB ocasionó presiones adicionales en el gasto ante la necesidad de mitigar la emergencia social y sanitaria, llevando el índice de deuda sobre PIB a niveles de 64,8 %.

No obstante, como se mencionó en el capítulo anterior, el Gobierno nacional a través de una política fiscal expansiva y las diferentes fuentes de financiamiento garantizó la disponibilidad de los recursos para hacer frente a las necesidades ocasionadas por la emergencia económica, por un lado, gastos relacionados al sector salud para la prestación de servicios médicos y adquisición de vacunas; por otro lado, a programas sociales como los giros extraordinarios a la población vulnerable, y finalmente la recuperación económica mediante la capitalización del Fondo Nacional de Garantías con destino a la financiación de pequeñas y medianas empresas.

#### 2.1.2. Reducción de riesgo de refinanciamiento.

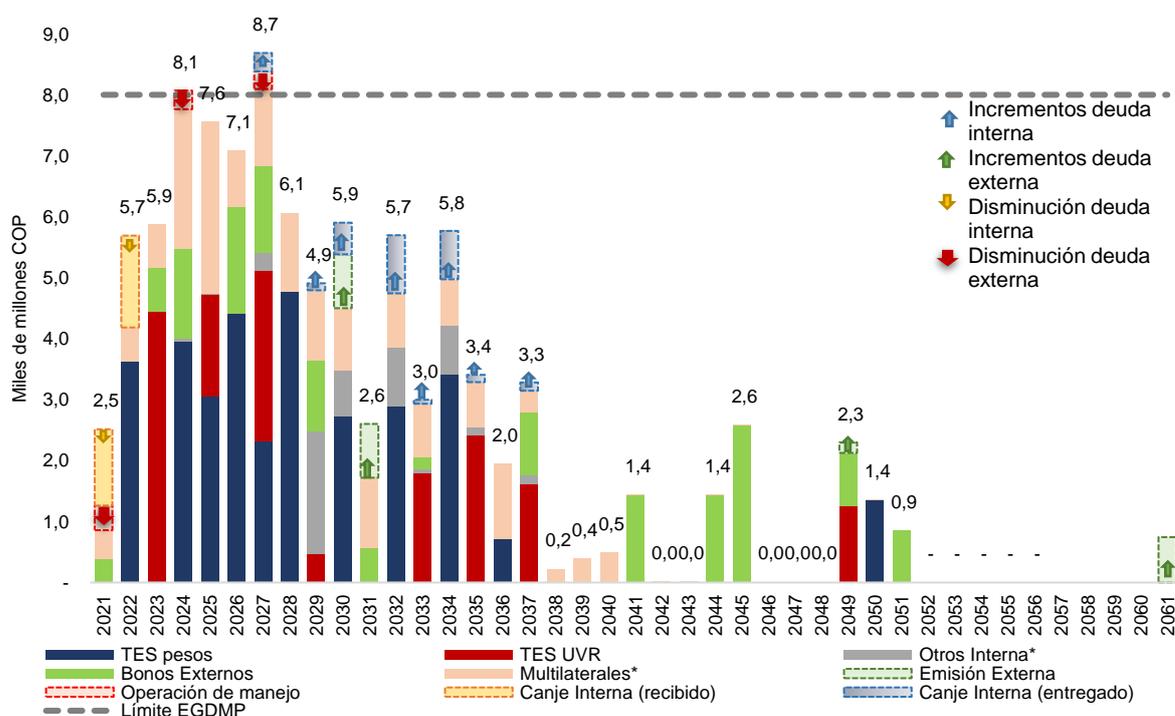
La Nación presenta riesgo de refinanciamiento frente a títulos que se encuentran próximos a vencer y, en concordancia con el Decreto 1068 de 2015, se mitiga el riesgo refinanciando esas obligaciones. En esta línea, se gestionaron operaciones de manejo de deuda interna y externa,

las cuales han contribuido a mejorar el cupón promedio, la vida media y el índice de concentración del perfil de vencimientos.

En particular, con el fin de reducir el riesgo de refinanciamiento en el 2020 y 2021, se realizaron operaciones de manejo de deuda interna por \$20,8 billones (b), las cuales consistieron en 11 canjes que contribuyeron a reducir el saldo de deuda en \$1,2 b. El resultado de estas operaciones permitió a la Nación disminuir la concentración de vencimientos a corto plazo, incrementando la vida media del portafolio de Deuda Interna al pasar de 6,6 años en diciembre 2019 a 7,9 años en abril de 2021 y una disminución en el cupón de 7,62 % a 6,66 % en ese periodo.

Adicionalmente, en 2020 se generaron dos operaciones de deuda externa por un monto de US\$1.742 millones sustituyendo parcialmente los bonos globales, la primera por US\$1.228 millones reemplazando los bonos con vencimientos 2021, 2024 y 2027 por el del 2031, la segunda operación por US\$514 millones sustituyendo el bono de 2021 por bonos globales de 2030 y 2049. Se logró una reducción del cupón externo de 97 puntos básicos pasando de 4,6 % a 3,69 % y, un incremento en la vida media, al pasar de 11,72 años en diciembre de 2019 a 12,65 años en abril de 2021.

**Gráfico 10. Perfil de Vencimientos (Billones)**



Fuente: Cálculos DGCPTN. Fecha de corte 30 de abril de 2021

### 2.1.3. Reducción de riesgo de mercado y exposición a Libor

En concordancia con los lineamientos generales de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo, en la cual se recomienda mitigar la exposición de la deuda a eventuales variaciones en las tasas del mercado, se realizaron Operaciones de Manejo de Deuda (OMD) que consistieron en la fijación de las tasas de créditos que había contratado la Nación con organismos Multilaterales. Los créditos sujetos de la OMD estaban indexados a tasas Libor y Euribor, donde haciendo uso de las cláusulas contractuales que tenían estos créditos, se convirtieron las tasas variables en tasas fijas.

En el segundo semestre de 2020, se fijaron 17 créditos en dólares indexados a tasa Libor por un monto total de US\$2.494 millones y en lo transcurrido de 2021 se han realizado dos operaciones de fijación de tasa de interés, dos créditos en dólares por un valor de US\$579 millones y un crédito en euros indexados a tasa Euribor por un monto total de €210 millones. Estas operaciones, ayudan a mitigar el riesgo de mercado y costos relacionados a la desaparición de la tasa Libor en 2021, que podría traer presiones fiscales adicionales para el GNC si los costos de transición son disruptivos.

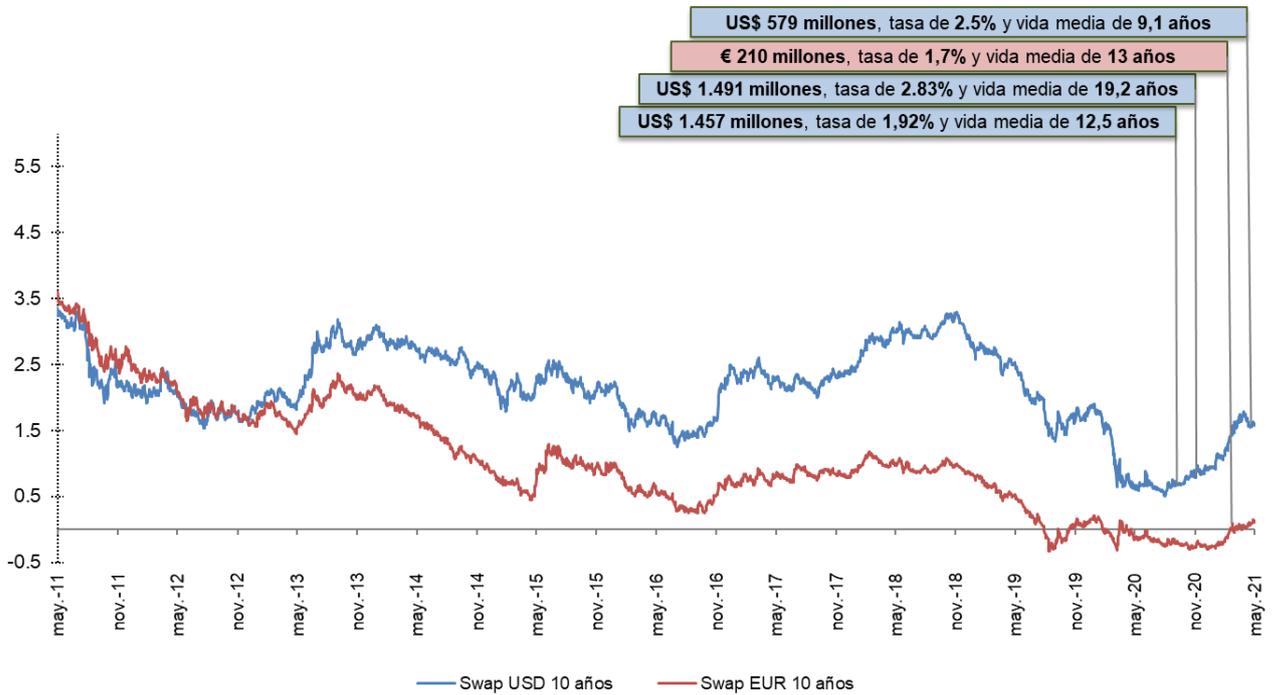
**Tabla 9. Resumen operaciones de fijación de tasas de créditos multilaterales.**

Operación	Monto	Vida Media	Tasa Fijación Promedio
Operación 2020 Libor	US\$ 2.948 millones	15,9 años	2,38%
Operación 2021 Libor	US\$ 579,1 millones	9,1 años	2,50%
Operación 2021 Euribor	€ 210 millones	13 años	1,70%

Fuente: DGCPNT.

A través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional –DGCPNT, este ministerio realizó un análisis exhaustivo de monitoreo y seguimiento al mercado para determinar el momento adecuado en la ejecución de estas Operaciones de Manejo de Deuda, con el fin de optimizar la relación costo-riesgo a mediano plazo, reducir el riesgo de refinanciación y contribuir con la sostenibilidad de la deuda. Con la realización de estas operaciones se logró disminuir la exposición de la deuda que estaba indexada a tasa variable, pasando de 6,93 % en diciembre de 2019 a 3,56 % en abril de 2021. Lo anterior, en el marco de la estrategia de gestión de la deuda que adelanta el MHCP aprovechando las bajas tasas de interés en los mercados internacionales y las cláusulas de conversión de los contratos de los créditos que se han suscrito con entidades multilaterales.

**Gráfico 11. Evolución del Swap de Tasa Variable a Fija a 10 Años (%)**



Fuente: Bloomberg

#### 2.1.4. Fortalecimiento de la Liquidez en el mercado de TES

El mecanismo de préstamo temporal de TES fue creado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como herramienta para que los Creadores de Mercado (CM) puedan mejorar situaciones transitorias de escasez de títulos de deuda pública. Dentro de la estructura del programa, los CM tienen la posibilidad de solicitar al Ministerio la emisión temporal de títulos de deuda interna contra la entrega de una garantía en efectivo.

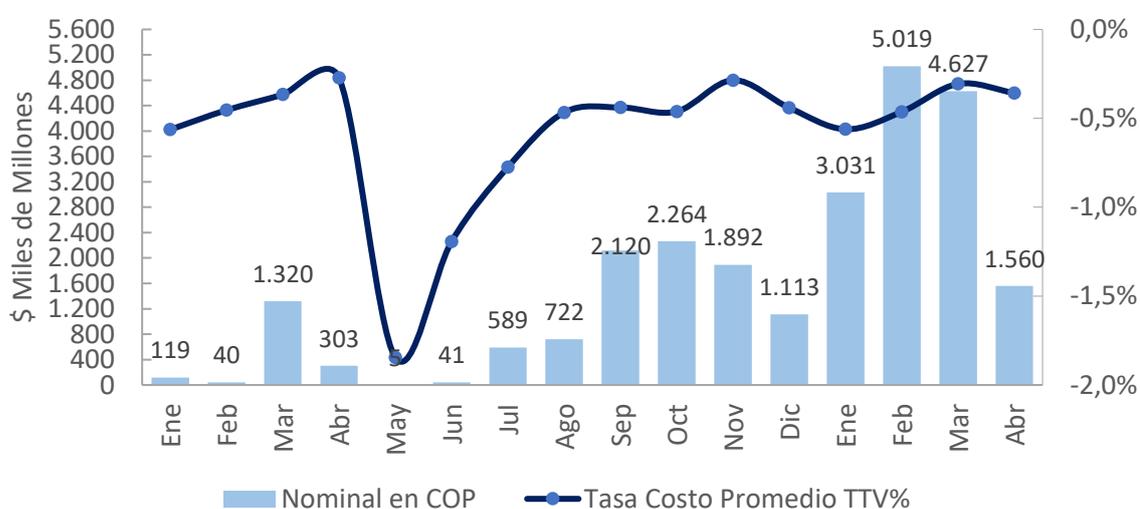
Desde su inicio en 2019, el mecanismo ha beneficiado a los CM, reduciendo los costos que podrían llegar a pagar ante escenarios temporales de baja liquidez en el mercado de valores, evitando el riesgo de incumplimiento en transacciones previamente pactadas.

Los beneficios del programa de TTV, en términos de apoyo a la liquidez, reducción de costos y gestión de riesgos de mercado, fueron particularmente evidentes durante las complicaciones logísticas, operativas y de volatilidad derivadas de la emergencia sanitaria derivadas del COVID-19.

Adicional a lo anterior, durante el 2021 el mecanismo ha apoyado a los CM complementando temporalmente el programa de colocación de deuda de la Nación, mitigando el riesgo de mercado presentado por la evolución de rendimientos de los Tesoros de Estados Unidos.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la implementación del programa durante la vigencia 2020 y 2021 con corte al 30 de abril, donde se evidencia el fortalecimiento de la liquidez del mercado de TES, el cual contribuye al desarrollo del mercado de títulos de deuda pública interna, facilitando el papel que desempeñan los CM.

**Gráfico 12. Fortalecimiento de la Liquidez del Mercado de TES Mediante el Programa de Préstamo Temporal de Valores**



Fuente: DGCPN del MHCP a corte del mes de abril del 2021

Durante el mes de marzo del 2020, se presentó un alto volumen de solicitudes de préstamo temporal de títulos TES, asociado al estrés de mercado generado por la incertidumbre a causa de la pandemia mundial. A partir del mes de julio de 2020, se observó un mayor dinamismo del programa por la evolución del mercado de deuda con un volumen máximo observado, en el mes de febrero de 2021 a causa del aumento en los rendimientos de los Tesoros Americanos, y un correspondiente empinamiento de la parte larga de la curva de los TES.

En este contexto, el mecanismo de TTV ha cumplido con su objetivo principal de inyectar liquidez transitoria al mercado de TES y disminuir los costos ante los escenarios de mayor necesidad de referencias específicas.

#### 2.1.5. Reducción de costos y ampliación de plazos

Colombia ha accedido a los mercados internacionales de capitales dos veces desde la última presentación de las Memorias de Hacienda. A través de estas operaciones y la redención anticipada (*Make Whole*) del bono global 2021 ejecutada en marzo de 2021, la Nación ha mejorado el perfil de deuda y ha avanzado en la financiación de las apropiaciones presupuestales de la vigencia 2021.

La primera transacción se realizó en enero de 2021 y consistió en: i) la reapertura del Bono Global con vencimiento en abril de 2031 por un monto de US\$1.540 millones a una tasa de 2,800 % correspondiente a un spread sobre los tesoros de 166,4 pbs y un cupón de 3,125 % y ii) la emisión del Bono Global con vencimiento en febrero de 2061 por un monto de US\$1.300 millones a una tasa de 3,990 % correspondiente a un spread sobre los tesoros de 210 pbs, y un cupón de 3,875 %, convirtiéndose en el título de mayor plazo con la tasa cupón más baja de la historia en la parte larga de la curva en dólares.

De la reapertura del Bono Global 2031, US\$1.228 millones hicieron parte de una operación de manejo de deuda, consistente en la sustitución parcial de los Bonos Globales con vencimiento en 2021, 2024 y 2027 por el Bono Global 2031, con el fin de reducir el riesgo de refinanciamiento y mejorar el perfil de la deuda externa.

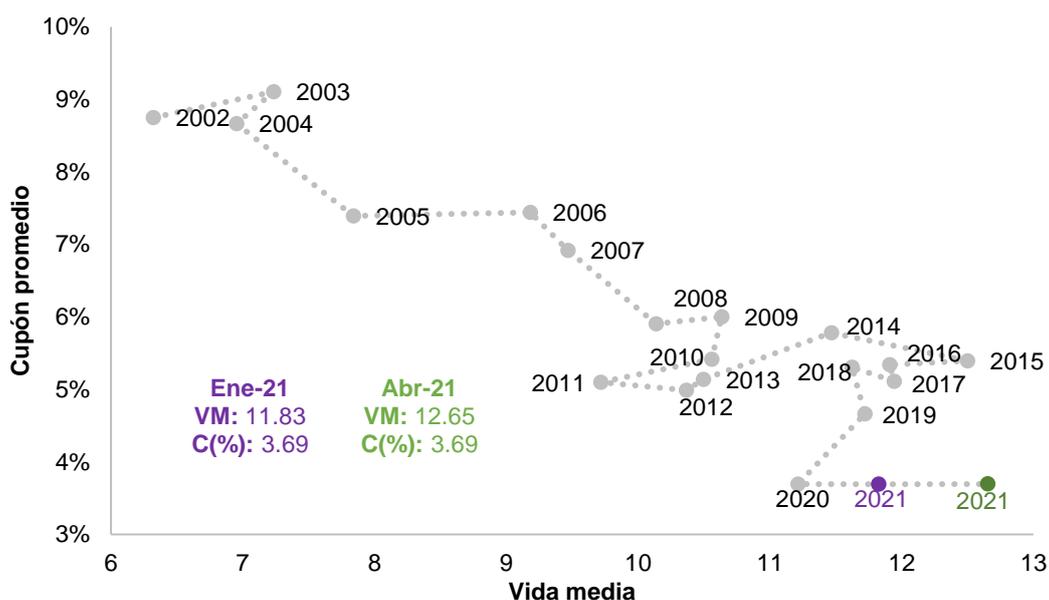
Con la operación de enero de 2021 se financiaron necesidades de la vigencia 2021 por un monto nominal de US\$ 1.611 millones. La operación de financiamiento y manejo de deuda extendió la vida media del portafolio de bonos externos de 13,5 años a 14,8 años y bajó el cupón promedio de 5,02 % a 4,93 %.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2021 la Nación redimió anticipadamente el bono global con vencimiento en julio de 2021, al ejercer la cláusula de redención anticipada (*Make Whole*) contemplada en la documentación de este título. Con la redención anticipada, se generó un ahorro en el pago de intereses y se mejoró el perfil de vencimientos, al reducir la deuda a corto plazo.

La segunda emisión se realizó en abril de 2021 y consistió en: i) la colocación de un nuevo Bono Global con vencimiento en abril de 2032 por un monto de US\$ 2.000 millones a una tasa de 3,356 % correspondiente a un spread sobre los tesoros de 175 pbs y un cupón de 3,250 %; y ii) la

colocación del Bono Global con vencimiento en febrero de 2042 por un monto de US\$ 1.000 millones a una tasa de 4,235 % correspondiente a un spread sobre tesoros de 205 pbs y un cupón de 4,125%. Esta transacción, por un monto total de US\$ 3.000 millones, es la operación de financiamiento más grande que ha realizado la Nación a través de la emisión de Bonos Globales. Con esta transacción, se fortaleció la liquidez de la curva en dólares y se emitió el primer bono global de referencia a 20 años en la curva soberana en dólares.

**Gráfico 13. Vida Media y Cupón Promedio de la Deuda Externa del GNC**



Fuente: DGCPTN – Fecha de corte al 31 de diciembre de cada año desde 2002 hasta 2020.

Vale la pena mencionar que las emisiones que se han realizado en lo corrido del 2021 han contado con la participación de inversionistas procedentes de Estados Unidos, Latinoamérica, Europa y Asia, contribuyendo a diversificar la base de inversionistas institucionales en bonos colombianos.

Los resultados de estas operaciones son una señal de confianza por parte de los mercados internacionales en el desempeño de la economía colombiana, la consistencia de las políticas fiscales y la solidez de nuestras instituciones. Otro de los factores que ha contribuido favorablemente con la financiación de Colombia, ha sido el aprovechamiento oportuno de ventanas de mercado en donde pese a la volatilidad en las tasas de los Tesoros de Estados Unidos, la Nación logró acceder a los mercados internacionales a tasas y plazos favorables, extendiendo la vida media del portafolio de deuda externa.

#### 2.1.6. Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo (EGDMP).

La EGDMP busca determinar la política óptima de emisión por monedas, tasas de interés y plazos. El objetivo principal es la reducción de la exposición a los riesgos de liquidez y solvencia y converger a la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo. Para cumplir con ese propósito, se elaboró un modelo cuantitativo que compara diferentes estrategias de emisión y encuentra la mejor de ellas, es decir, aquella que minimiza el riesgo y el costo de la emisión.

Los resultados del modelo para el 2019 arrojaron una composición de 72,5 % de deuda interna y 27,5 % de deuda externa, en 2020 dado el impacto del COVID-19 se presentó una recomposición a un 80 % de deuda interna y 20 % de deuda externa, composición que prácticamente se mantuvo en 2021 con un 81 % de deuda interna y 19% de deuda externa.

#### 2.1.7. Mitigación de Riesgo Fiscal derivado de Rentas Petroleras

Parte de los ingresos de la Nación están expuestos a los cambios de los precios del petróleo y gracias a la importante volatilidad que estos han mostrado en los últimos años, el Gobierno nacional desarrolló el marco regulatorio para la gestión y ejecución de operaciones de cobertura con el fin de mitigar estos riesgos. Dicho marco regulatorio está compuesto por:

- Artículo 29 de la Ley 2010 de 2019 mediante el cual se crea el Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal (FEIF), que se encarga de la gestión de las coberturas
- Artículo 78 de la Ley 2063 de 2020 que establece que dichas operaciones se podrán estructurar, contratar y ejecutar en conjunto con el Fondo de Estabilización de los Precios de Combustible (FEPC)<sup>9</sup>, como programa integral de la gestión de los riesgos fiscales derivados de las fluctuaciones en los precios del petróleo
- Decreto 1618 de 2020 que reglamenta el FEIF y la creación del Comité de Pasivos y Coberturas de la Nación, este último encargado de la aprobación de la estrategia conjunta de coberturas.

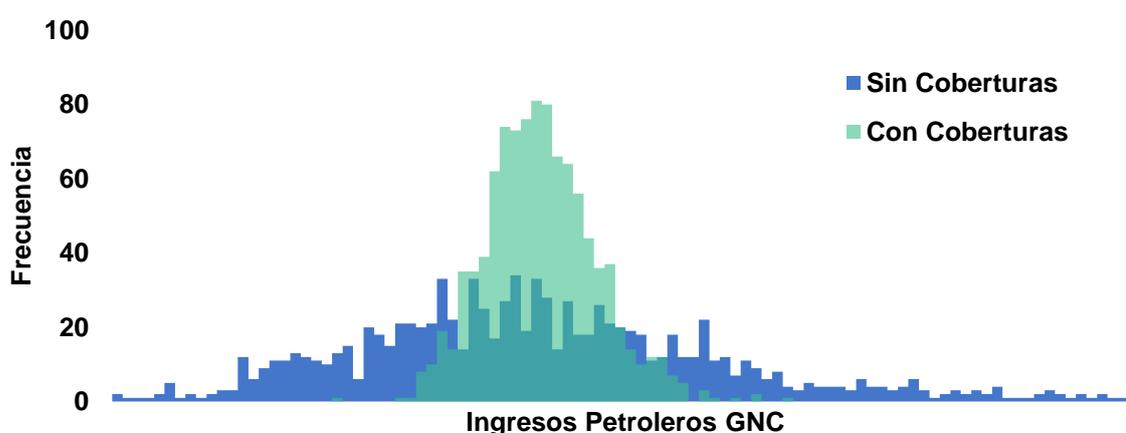
---

<sup>9</sup> El artículo 33 de la Subsección 2 de la Sección I del Capítulo II de la ley 1955 de 2019 reglamenta el funcionamiento del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles.

Con el fin de realizar la estrategia de coberturas de los ingresos del Gobierno Nacional Central derivados de las rentas del petróleo, se desarrolló el documento de política que estructura el programa de coberturas. De acuerdo con los resultados del modelo construido, se determina que el factor más relevante y el activo a cubrir es el precio del petróleo Brent. Finalmente, se determina la cantidad de barriles de ese activo a cubrir y el instrumento derivado a través del cual hacerlo, en este caso se evidencia que las opciones *put* asiáticas son el instrumento que mejor se adapta al perfil de riesgo de la Nación, por cuanto permite mantener el incremento en los ingresos ante variaciones al alza en los precios del petróleo y reducir efectivamente el riesgo ante disminuciones en los mismos.

El gráfico 14 presenta una distribución teórica de lo que se espera obtener con las coberturas, reducir el riesgo de los ingresos petroleros de la Nación al tener una distribución más leptocúrtica que da mayor certeza a los ingresos petroleros de la Nación.

**Gráfico 14. Distribución del Ingreso Petrolero Esperado del Gobierno Nacional Central**



Fuente: DGCPNT.

#### 2.1.8. Reconocimiento y Pago de Deudas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a raíz de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019 Artículos 237 y 245 y la Ley Anual de Presupuesto 2008 del 27 de diciembre de 2019 en su Artículo 113, reconoció como Deuda Pública, durante el periodo comprendido entre julio de 2019 y abril de 2021, la suma de \$5.046.098.334.195,39. Así mismo, en virtud de las leyes ya enunciadas, se reconoció como Deuda Pública las acreencias de la entidades en proceso

de liquidación Caprecom y el Instituto de Seguro Social. De manera general, los recursos asignados fueron dedicados a atender las deudas por los siguientes conceptos:

- Acuerdos de pago de servicio y tecnologías en salud por valor de \$3.665.300.593.101
- Sostenibilidad financiera Sistema general seguridad social en salud por valor de \$633.550.354.955
- Acreencias de entidades en proceso liquidatorio \$747.247.386.139.

#### 2.1.9. TES para Pago de Obligaciones de Salud Territorial

A través del Artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 se establecieron medidas para el saneamiento financiero del sector salud por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Captación (UPC) del régimen subsidiado a cargo de las entidades territoriales, cuyos servicios hubieran sido prestados hasta el 31 de diciembre de 2019. Dicho artículo indicó las fuentes territoriales habilitadas para el pago del mencionado concepto y, definió la posibilidad de cofinanciación por parte de la Nación, premiando a aquellas que hayan realizado un mayor esfuerzo fiscal para el pago de la deuda territorial asociada a estos servicios y tecnologías.

En este marco, el 28 de noviembre de 2019 se expidió el Decreto 2154 de 2019 el cual establece en su artículo 10° que la DGCPTN procederá a la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B, sin operación presupuestal, en el monto requerido para cofinanciar el pago por parte de la Nación por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado. Con base en lo anterior se han recibido y pagado solicitudes de cofinanciación por un total de \$502 mil millones como se relaciona a continuación:

**Tabla 10. Pagos cofinanciados**

Pagos Realizados Salud Territorial		
Departamento	Monto Cofinanciado	Participación (%)
Antioquia	\$176.401.097.919,66	35.2%
Valle	\$157.784.092.182,00	31.5%
Barranquilla D.E.	\$40.265.156.885,00	8.0%
Tolima	\$35.839.019.408,00	7.1%
Huila	\$32.252.209.400,13	6.4%
Cauca	\$20.841.845.636,00	4.2%
Risaralda	\$15.009.867.890,00	3.0%
Caldas	\$12.174.655.978,37	2.4%
Quindío	\$5.305.254.480,00	1.1%
Caquetá	\$3.927.539.158,17	0.8%
Casanare	\$2.658.070.657,00	0.5%
<b>Total</b>	<b>\$502.458.809.594,33</b>	<b>100%</b>

Total expediciones TES Decreto 2154 de 2019 Fase I	Total expediciones TES Decreto 2154 de 2019 Fase II
\$408.860.549.873,33	\$93.598.259.721

Fuente: DGCPTN.

2.1.10. Gestión de cartera de la Nación por Operaciones de Crédito Público (OCP)

En relación con la gestión realizada por la DGCPTN en cuanto al saneamiento de deuda, se lograron grandes avances. En virtud de lo establecido en el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por el Decreto 642 del 11 de mayo de 2020, la DGCPTN, hasta el mes de mayo de 2021, realizó la suscripción de Acuerdos Marco de Retribución (AMR) con seis entidades estatales que forman parte del Presupuesto General de la Nación por un monto de \$6,49 billones, para el reconocimiento como deuda pública de obligaciones de pago originadas en sentencias o conciliaciones debidamente ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas que se encontraban en mora en su pago al 25 de mayo de 2019.

**Tabla 11. Acuerdos Marco de Retribución Suscritos**

ENTIDAD	VALOR	FECHA DE SUSCRIPCION
Departamento Nacional de Planeación - DNP	95.127.093.113,00	27 de noviembre de 2020
Senado de la República	15.118.297.811,00	22 de diciembre de 2020
Unidad De Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP	153.748.881.452,00	14 de diciembre de 2020
Ministerio de Defensa Nacional	5.514.768.683.344,57	30 de marzo de 2021
Ministerio de Transporte	77.288.139.750,00	5 de mayo de 2021
Instituto Nacional de Vías - Invias	637.587.791.165,00	12 de mayo de 2021

Fuente: DGCPTN.

En la actualidad se encuentran en trámite cuatro AMR por un total de \$4,36 billones, con la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec y el Ministerio de Minas y Energía.<sup>7</sup>

Adicionalmente, la reglamentación del Artículo 156 de la Ley 2010 de 2019 a través del Decreto 1121 de 2020 permitió que cuatro entidades territoriales sanearan sus pasivos para con la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público por un total de \$6.114 millones, representando un ahorro para las entidades territoriales de \$3.062 millones. Lo anterior posibilita a estas entidades el acceso al apoyo de la Nación<sup>10</sup>, representado en beneficios tales como el préstamo de recursos, la cofinanciación de proyectos, la garantía a las operaciones de crédito público o la transferencia de cualquier clase de recursos distintos a lo señalado por la Constitución Política, al encontrarse a paz y salvo con ésta. El precitado Decreto se encuentra vigente hasta el 12 de agosto de 2021, razón por la cual la DGCPTN continúa invitando a las entidades territoriales que puedan beneficiarse del mismo, a sanear su cartera con la Nación, para poder acceder a este tipo de beneficios.

#### 2.1.11. Autorizaciones de endeudamiento y otorgamiento de garantías.

La DGCPTN en su función de asesorar a las entidades estatales diferentes de la Nación en la negociación, autorización y contratación de operaciones de endeudamiento, gestionó la contratación de diferentes operaciones en 2020. La destinación de estos recursos se concentró principalmente en créditos de tesorería por \$5,13 billones, financiamiento de proyectos de inversión por \$769 mil millones y la atención a necesidades de liquidez derivadas de la pandemia COVID-19 por \$209,2 mil millones.

Durante 2020, la Nación fue autorizada a otorgar su garantía a operaciones internas para la emisión de Títulos de Pago por Ejecución a la Empresa Metro de Bogotá, hasta por la suma de \$2,4 billones, destinados a financiar el proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá – tramo 1.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 819 de 2003.

**Tabla 12. Autorizaciones de Endeudamiento 2020**

Cifras en Billones de Pesos (\$ COP)		
Tipo	Monto	Participación
Créditos Internos	\$ 974.236.327.063,000	11,04%
Créditos de Tesorería	\$ 5.135.236.062.127,670	58,20%
Créditos Externos[1]	\$ 2.713.904.900.000,000	30,76%
<b>Total</b>	<b>\$ 8.823.377.289.190,670</b>	<b>100,00%</b>

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

Fuente: DGCPN

En lo corrido de 2021, se han autorizado operaciones de endeudamiento interno por \$361 mil millones y créditos de tesorería por \$2,82 billones, atendiendo de esta manera las necesidades de liquidez de las entidades estatales. Actualmente se están gestionando seis autorizaciones de endeudamiento entre externas e internas, por US\$1,3 billones y \$90,9 mil millones, respectivamente.

#### 2.1.12. Gestión Aportes al FCEE por Sentencias y Conciliaciones

El segundo semestre de 2020 presentó un importante hito para el pasivo contingente derivado de las sentencias y conciliaciones judiciales que se adelantan en contra de las entidades estatales. A partir de la publicación del Decreto 1266 y la Resolución 2159, se reglamentaron los aportes por procesos judiciales que deberán efectuar las entidades al Fondo de Contingencias de Entidades Estatales (FCEE), así como la metodología de cálculo de estos aportes y del pasivo contingente que proviene de esta fuente de riesgo fiscal.

Se identificó un total de 144 entidades a quienes se les ha brindado capacitaciones y para las cuales se estableció un calendario para la remisión de solicitud de aprobación de los planes de aportes, el cual inició en febrero 2021. Con corte a 30 de abril, se alcanzó un cumplimiento del 55% de las entidades que hicieron efectiva su solicitud y el 87 % de estas entidades recibieron documento oficial con la aprobación del plan de aportes calculado.

El total de aportes para el año 2022 de las solicitudes aprobadas asciende a \$ 205 mil millones. Las cinco entidades con mayores aportes, las cuales representan el 75 % sobre el total de aportes, son la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la DIAN, la Fiscalía General de la Nación, el INVÍAS y la Superintendencia de Servicios.

Se espera que al culminar la vigencia 2021, el 100% de las entidades obligadas a cumplir con esta normatividad, presenten la solicitud de aprobación de sus planes de aportes que deberán efectuar al FCEE en la vigencia 2022.

## 2.2. Fortalecimiento del Sistema Tributario

Durante el último año se ha contribuido significativamente a la estrategia fiscal de mediano plazo, y se han desarrollado actividades importantes para mitigar los efectos negativos derivados del COVID-19. A continuación, se destacan algunas de las medidas implementadas.

### 2.2.1. Régimen Simple – RST

El Régimen Simple de Tributación (RST) fue creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, definido como “un modelo de tributación opcional de determinación integral, de declaración anual y anticipo bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta, e integra el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. El impuesto de industria y comercio consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios.”

De acuerdo con el marco regulatorio, a través de la DIAN se han desarrollado las siguientes actividades para la implementación exitosa del RST:

- **Reglamentación del RST.** El gobierno nacional expidió el Decreto 1091 de 2020 a través del cual se reglamentó el RST, adicionalmente, la DIAN profirió las siguientes resoluciones 112 de 2020 y 026 de 2021. Así mismo, se expidió la Resolución 024 de 15 de marzo de 2021, de inscritos y excluidos dentro del RST para el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- **Capacitación.** Se continuó con las capacitaciones a empresarios, contadores, alcaldes, secretarios de hacienda y funcionarios de la DIAN, alcanzando una participación de 403.411 personas en vivo y en diferido. Se resalta el trabajo articulado que se ha realizado con los gremios como Acopi, Fenalco, Asopartes, Andi, Confecámaras, así como, con las Cámaras de Comercio de Bogotá, Bucaramanga y Barranquilla con el fin de lograr llegar a todas las regiones del país dando a conocer el RST. De igual forma, se dieron a conocer mediante

sesiones de capacitación virtual los beneficios del RST para los municipios de Colombia, con la asistencia de más de 1.500 funcionarios municipales.

Así mismo, se realizaron campañas de invitación a contribuyentes que declararon Renta año gravable 2019 a través de mensajes de texto y correo electrónico a más de 570.000 contribuyentes.

- **Herramientas.** La DIAN ha puesto a disposición de los contribuyentes del país, las siguientes herramientas relacionadas con el RST:
  - Micrositio: en el link <https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Paginas/default.aspx>,
  - Formularios: para el diligenciamiento, presentación y pago de los anticipos bimestrales y declaración anual del RST, dispuso los formularios 2593 y 260 respectivamente.
  - Formatos municipios: se diseñó y puso a disposición el formato 2634 para informar las tarifas adoptadas por los municipios a ser aplicables al Impuesto de Industria y Comercio Consolidado (ICAC). Se dispuso también del formato 2435 para informar la cuenta bancaria a través de la cual el Tesoro Nacional transfiere los recursos recaudados por concepto de ICAC a los municipios.
  - Herramientas para transferencia de información a municipios: se estructuró un sistema de información que permite a los municipios conocer los inscritos en el RST para sus territorios, así como los pagos recaudados por concepto del ICAC en el marco del RST.

Según información del Registro Único Tributario (RUT), a 30 de abril de 2021, con base en las anteriores estrategias y herramientas se han inscrito al RST 34.066 contribuyentes. Del total de inscritos en el RST, el 26 % lo hizo en 2019, en 2020 se inscribió el 47 % y durante el primer cuatrimestre de 2021 se inscribió el 27 % del total de contribuyentes. De estos contribuyentes, 15.468 no contaban con RUT antes de optar por el RST. Es decir, cerca de un 45 % de inscritos en el RUT son nuevos contribuyentes; de éstos el 31 % corresponde a personas jurídicas y 69 % a personas naturales. Desde su creación, con corte a 30 de abril de 2021, por medio del RST se han recaudado \$573.973 millones correspondientes a todos los impuestos que integran este régimen.

Frente a la articulación con autoridades municipales, se realizaron acciones conjuntas de capacitación, logrando que para el período diciembre 2020 a febrero 2021 se recibieron 593 acuerdos municipales a través del formato 2634 en los sistemas de la entidad, de los cuales 252 fueron aprobados y 341 devueltos por errores de forma y de fondo; con corte a 28 de mayo de 2021 se han aprobado 315 acuerdos. Es importante resaltar que en aquellos municipios que no han adoptado la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio Consolidado, será el contribuyente quien indique en el recibo electrónico del SIMPLE, el valor de la tarifa para el respectivo distrito o municipio ante la DIAN.

### 2.2.2. Factura Electrónica

La gestión adelantada entre junio de 2020 y mayo de 2021 en cuanto a factura electrónica como un eje fundamental de la modernización del país, demuestra que se ha venido consolidado el proceso de implementación, generando avances significativos desde los frentes técnico, procedimental y normativo, lo que se ve reflejado en el número de facturadores electrónicos habilitados. Lo anterior representa beneficios para el país, tales como: (i) incremento del recaudo fiscal; (ii) formalización de la economía; (iii) fuente de información para análisis y toma de decisiones en tiempo real; y (iv) ahorro para los empresarios con la posibilidad de hacer uso del servicio gratuito de facturación de la DIAN.

#### *Normativo*

En la vigencia 2020 se expidió: (i) el Decreto 358 de 2020, a través del cual se regularon los sistemas de facturación, se disminuyeron los documentos, los requisitos que deben cumplir los proveedores tecnológicos y se estableció el marco legal para el registro de facturas electrónicas como título valor – RADIAN; y (ii) la Resolución 00042 de 2020, a través de la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación y se fija un nuevo calendario de implementación para el año 2020.

El 20 de agosto de 2020, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 1154 donde se establecieron las definiciones, líneas de acción, sujetos y eventos, detalles de la factura electrónica como título valor y su circulación en el territorio nacional. El citado decreto contempló

situaciones nuevas para el ordenamiento comercial colombiano en lo referente a la circulación de la factura electrónica como título valor, lo que generó ajustes en los requerimientos informáticos inicialmente contemplados para implementar el registro de factura como título valor – RADIAN, situación que impactó de una manera importante el servicio informático que está desarrollando la DIAN.

Basado en la revisión de las nuevas disposiciones del Decreto 1154, antes citado, la DIAN adelantó el proyecto de resolución “Por la cual se desarrolla el registro de la factura electrónica de venta como título valor y se expide el anexo técnico de registro de la factura electrónica de venta como título valor” con el fin de desarrollar el Registro Administrado por la DIAN - RADIAN desde el punto de vista tecnológico.

#### *Tecnológico - Registro de factura electrónica de venta como título valor – RADIAN*

La Ley 2101 de 2019 estableció que la DIAN sería el administrador del registro de facturas electrónicas como título valor - RADIAN, estas atribuciones fueron desarrolladas a su vez por el decreto 358 de 2020 y la resolución 0042 de 2020. Tecnológicamente, durante el año 2020 se realizó la especificación y desarrollo del servicio electrónico de registro de facturas electrónicas de venta como título valor - RADIAN, el cual se encuentra en fase de realización de pruebas piloto en ambiente de test, las cuales se han realizado en dos fases, una teórica, en diciembre del año 2020, y una práctica, que involucra el consumo de los servicios y el envío eventos electrónicos, desde el mes de marzo hasta el mes de mayo de 2021.

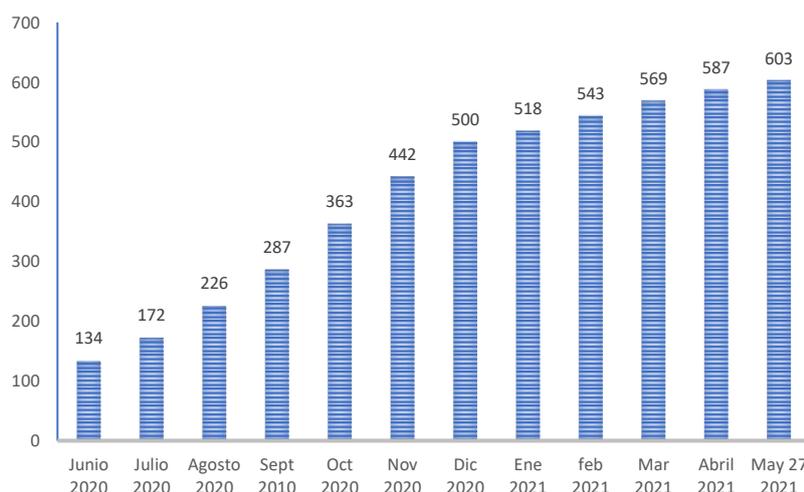
Los resultados de las pruebas piloto están evidenciando que los servicios informáticos electrónicos desarrollados, se encuentran adecuadamente implementados para recibir los eventos relacionados con la factura electrónica de venta como título valor y, a su vez, permite a los interesados en desarrollar plataformas informáticas para reportar los eventos al RADIAN, probar su software en ambientes de test similares a los que estarán en el ambiente de producción de este servicio.

#### *Masificación de la Factura Electrónica*

La masificación de la factura electrónica de venta como título valor fue el logro más importante durante el año gravable 2020. Esta iniciativa se pudo materializar gracias a la socialización y

capacitación que permitieron sensibilizar a los funcionarios de la entidad y, especialmente, a los contribuyentes responsables de implementar la factura electrónica de venta. Entre 2020 y lo corrido de 2021 se han realizado 371 eventos con una participación total de 805.248 asistentes. Los resultados obtenidos reflejan que 603.000 contribuyentes se han habilitado para facturar electrónicamente.

**Gráfico 15. Facturadores electrónicos habilitados (miles)**



Fuente: SIE Factura electrónica. Fecha de Corte 27 de mayo de 2021

### *Soporte al Facturador*

Parte de los resultados logrado ha sido el desarrollo de procesos de soporte especializado para los actores clave, como es el caso de los proveedores tecnológicos y de los usuarios en general de la factura electrónica. Situación que ha sido posible desarrollar con un equipo altamente especializado desde el punto de vista técnico y funcional, para permitir la solución de inquietudes e incidentes que se presentan en la implementación y operación de los softwares de factura electrónica.

### 2.2.3. Recaudo

#### *Recaudo Bruto*

El recaudo bruto acumulado de los impuestos administrados por la DIAN para la vigencia fiscal enero – diciembre de 2020 comparado con igual periodo del año 2019, registró decrecimiento del 7.4% por efecto de la pandemia de COVID-19, que según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) proyectó un decrecimiento del 8.3% del PIB por reducción

de la demanda. Sin embargo, la ejecución de la meta de recaudo bruto ajustada se cumplió en 101.4% con un superávit de \$1,98 billones.

Los tributos que más contribuyeron para lograr el superávit fueron: Renta y Complementario con \$1,61 billones adicionales a la meta establecida y los tributos aduaneros con \$1,57 billones. Estos buenos comportamientos se vieron afectados por la baja ejecución del impuesto de ventas que alcanzó un cumplimiento del 95.5 %, generando un déficit de \$1,5 billones, lo que se sustenta en parte por disminución de la demanda de productos gravados.

El 86 % del recaudo bruto obtenido se concentró en tres conceptos: Retención en la Fuente a título de Renta con 35 %, ventas 22.3 %, tributos aduaneros 16.3 % e Impuesto de Renta y Complementario con el 12.5 %. El comportamiento del cumplimiento de las metas de recaudo bruto para el período 2018 a 2020 es el siguiente:

**Tabla 13. Cumplimiento meta de recaudo bruto  
2018- 2020**

Año	Recaudo	Meta	Cumplimiento
2018	144.423.951	141.757.726	101,9%
2019	157.973.605	157.000.000	100,6%
2020	146.215.469	144.232.860	101,4%

(millones de pesos corrientes)  
Fuente: Dian

#### *Recaudo Por Gestión*

En el año 2020, el recaudo por gestión alcanzó la cifra de \$13.032.775 millones con lo que se logró un cumplimiento de la meta asignada del 100,3 %. Este cumplimiento se debe a las acciones de cobro implementadas en desarrollo del Modelo de Administración de Cartera, así como las acciones dirigidas a: (i) el impuesto de normalización tributaria, (ii) el impuesto de renta a cargo de personas naturales que aceptaron la declaración sugerida y, (iii) nuevos declarantes del impuesto de renta. En el período 2018 a 2020, el cumplimiento de las metas de recaudo por gestión fue el siguiente:

**Tabla 14. Cumplimiento meta de recaudo por gestión  
2018 – 2020**

Año	Meta	Recaudo	Cumplimiento
2018	6.671.224	9.617.938	144,2%
2019	10.000.000	13.630.055	136,3%
2020	13.000.000	13.032.775	100,3%

Fuente: Dian

#### 2.2.4. Medios de Pago para Impuestos Nacionales

##### *Incremento del uso de medios electrónicos para el pago de impuestos*

Uno de los mayores retos ha sido garantizar que el pago de impuestos se realice de forma ágil y segura; es así como se ha presentado un importante incremento en el pago de tributos administrados por la DIAN a través de medios electrónicos, de tal manera que para el año 2020, el 51% de los documentos (formularios y recibos de pago) se gestionaron por estos medios.

Medios de pago de impuestos:

1. Tarjetas débito: las trece entidades autorizadas para recaudar tienen implementado el pago de impuestos a través de tarjeta débito.
2. Tarjetas de crédito: a la fecha ocho entidades autorizadas para recaudar están recibiendo pago de impuestos nacionales con tarjetas de crédito.
3. Corresponsales bancarios: se adelanta la implementación del recaudo de impuestos a través de corresponsales bancarios con los bancos del Grupo Aval. Se tiene previsto su salida a producción a partir del 8 de junio de 2021.
4. Se adelantan gestiones con CITIBANK para ampliar la cobertura de recaudo de impuestos a través del corresponsal bancario REVAL.
5. Herramientas de financiación inmediata – Fintech: en el mes de septiembre de 2020 se implementó el pago de impuestos mediante el otorgamiento de crédito en línea a través del Banco de Bogotá.

#### 2.2.5. Devoluciones Automáticas

Mediante Decreto 963 de julio de 2020 el Gobierno nacional reglamentó las devoluciones automáticas establecidas en la Ley 2010 de 2019. Esta modalidad de devolución se constituye como el reconocimiento en forma ágil de saldos a favor determinados en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y Complementario y del Impuesto sobre las Ventas - IVA, aplicable a los contribuyentes y responsables que cumplan condiciones específicas. Las solicitudes de devolución que cumplan con los requisitos definidos en la norma, tienen derecho a la devolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la solicitud; el acto administrativo de reconocimiento se profiere de manera automática.

A partir del 18 de julio de 2020, se puso en producción el Servicio Informático de Devoluciones en su Versión 3.1., el cual realiza las validaciones para determinar si una solicitud cumple con las condiciones establecidas para el procedimiento de devolución automática; siendo así, para este procedimiento no se requiere de intervención humana. Es importante precisar que el Sistema de Factura Electrónica con Validación Previa entró en operación a partir del año 2020; por lo tanto, en el año 2021 se espera que se empiecen a reflejar los resultados de la implementación de este mecanismo de devolución automática en las declaraciones del año gravable 2020.

#### 2.2.6. Acciones en el Marco de la Emergencia Sanitaria derivada del COVID-19

##### *Devoluciones abreviadas: Decreto Legislativo 535 de 2020*

Dentro de las medidas tomadas por el Gobierno nacional para mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país con ocasión de la emergencia sanitaria, se expidió el Decreto Legislativo 535 de abril de 2020, mediante el cual se estableció un procedimiento abreviado de devolución en 15 días hábiles para contribuyentes cuya calificación del riesgo no fuese alto y cumplieran con la oportunidad y las formalidades señaladas en las normas que regulan la materia aplicable a las solicitudes de devolución de saldos a favor del impuesto sobre las ventas y del impuesto sobre la renta.

Esta devolución expedita de saldos a favor permitió coadyuvar al flujo de caja para el sostenimiento de las empresas y de las personas naturales. Entre el 13 de abril y el 17 de agosto de 2020, periodo de vigencia de las devoluciones abreviadas, se recibieron 76.070 solicitudes de devolución de saldos a favor del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre las ventas, las cuales se gestionaron con los siguientes resultados:

**Tabla 15. Gestión Devoluciones Renta y Ventas**

Del 13 de abril al 17 de agosto de 2020				
Aplicación Decreto Legislativo 535 de 2020				
Decisión	Cantidad	Valor Solicitado \$	Valor Rechazado \$	Valor Devuelto y Compensado \$
Devoluciones y/o Compensaciones	31.772	12.316.278.443.844	141.876.624.438	12.174.401.819.406
Rechazos Automáticos Definitivos	1.373	93.381.405.802	93.381.405.802	0
Solicitudes en Fiscalización	719	912.473.212.175	0	0
Desistimientos	10.592	3.641.495.419.001	0	0
Inadmisorios Automáticos *	19.477	1.709.177.505.104	0	0
Inadmisorios proferidos por funcionarios *	12.137	2.754.838.070.996	0	0
<b>TOTAL SOLICITUDES RECIBIDAS</b>	<b>76.070</b>	<b>21.427.644.056.922</b>	<b>235.258.030.240</b>	<b>12.174.401.819.406</b>

Fuente de información: Bases de datos Servicio Informático de Devoluciones y CIN 20

\*Esta cifra corresponde al total de inadmisorios que se han proferido desde el 13 de abril al 3 de agosto de 2020, se debe tener en cuenta que aproximadamente 14.000 ya han terminado con devolución exitosa

Se resalta el alto crecimiento de las devoluciones efectuadas durante la vigencia de las devoluciones abreviadas (13 de abril al 17 de agosto de 2020) frente al mismo periodo del año 2019, cuando este tipo de devoluciones no operó. El valor de las devoluciones tuvo un crecimiento del 223 % con respecto al mismo periodo del año 2019; en cantidad el incremento alcanzó el 165%.

*Facilidades abreviadas: Decreto Legislativo 688 de 2020*

Adicionalmente, se expidió el Decreto Ley 688 de mayo de 2020 que permitió, para las obligaciones insolutas por declaraciones presentadas entre el 1 de abril y el 1 de julio de 2020, ofrecer a los contribuyentes en mora la posibilidad de diferir hasta en un plazo de 12 meses el pago de sus obligaciones, aplicando la tasa preferencial equivalente a la certificada mensualmente por la Superintendencia Financiera para los créditos de consumo, sin necesidad de aportar ningún tipo de garantía.

Se recibieron un total de 3.472 solicitudes con obligaciones por valor de \$461 mil millones, de las cuales se autorizaron 2.369 por valor de \$368 mil millones y fueron trasladadas a las seccionales (por contener obligaciones anteriores al término aplicable según el Decreto 688/2020) un total de 904 por valor de \$53 mil millones.

### 2.2.7. RUT Digital y Firma Electrónica

En septiembre de 2020 dentro de las estrategias de cercanía al ciudadano y modernización tecnológica e impulsando la virtualidad de trámites, se puso a disposición de los ciudadanos el nuevo servicio de inscripción en línea en el RUT, sin necesidad de agendar una cita. La DIAN en 2020 fue reconocida como líder en simplificación de trámites dentro de la estrategia del Gobierno Colombiano “Estado Simple, Colombia Ágil”. Tras su implementación se han inscrito virtualmente al 30 de abril de 2021, cerca de 404.760 contribuyentes.

Además, para facilitar las transacciones en línea con la DIAN, se dispuso la firma electrónica 100 % de manera virtual para todas las personas naturales, eliminándose el agendamiento de citas y las preguntas de recordación de contraseñas. Desde su lanzamiento con la expedición de la Resolución 80 del 28 de julio de 2020, se han emitido 2.848.732 nuevas Firmas Electrónicas.

### 2.2.8. Programa de modernización de la Dian - Fondo Dian para Colombia

Teniendo como marco normativo el artículo 55 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 que creó el Fondo DIAN para Colombia, se continuó avanzando en la realización de las actividades requeridas para su operación; así:

Se aprobó el documento CONPES 3993 de junio del 2020, el cual emitió “concepto favorable al patrimonio autónomo Fondo DIAN para Colombia (FDC) para la contratación de operaciones de crédito público externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD \$250.000.000, o su equivalente en otras monedas, y a la Nación para el otorgamiento de la respectiva garantía para financiar el programa de apoyo a la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y declaración de importancia estratégica de los aportes que la nación proyecta realizar al programa de apoyo a la modernización de la DIAN”. Así mismo, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público dio su aprobación para que la Nación otorgara su garantía al FONDO DIAN PARA COLOMBIA.

El 24 de diciembre de 2020, el patrimonio autónomo Fondo DIAN para Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscribieron el Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO el 24 de diciembre de 2020 con garantía soberana de la República de Colombia, con el objeto de

contribuir a la financiación y ejecución del “Programa de modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.”

Durante el primer trimestre de 2021, se contrataron los integrantes de la Unidad de Coordinación del Programa, igualmente la Junta Directiva sesionó, para iniciar las operaciones del Fondo y las actividades precontractuales necesarias para el programa de Modernización de la Entidad.

### 2.3. Avances en regulación financiera

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y con el apoyo técnico de la Unidad de Regulación Financiera (URF), impulsó avances importantes en la regulación financiera con el fin de lograr un sistema financiero más dinámico, competitivo, resiliente e inclusivo. En particular, se destaca la publicación de la política pública para el desarrollo del sistema financiero para el período 2020 – 2025 la cual abarca cinco objetivos estratégicos: i) promover la transformación eficiente del ahorro y la inversión, ii) facilitar y promover la digitalización, iii) consolidar la seguridad y estabilidad del sistema financiero, iv) impulsar el acceso universal al sistema de pagos electrónicos y v) fortalecer el marco institucional.

Para la consecución de varios de estos objetivos se requiere un ajuste al marco legal y reglamentario existente. Por lo tanto, de un lado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la República el proyecto de ley 413 de 2021 (en adelante Proyecto de Ley del Sistema de Pagos y del Mercado de Capitales) el cual recoge varias de las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales 2019. De otra parte, con el apoyo técnico de la URF, se han venido desarrollando varias iniciativas reglamentarias previstas en la política mencionada. A continuación, se describen los avances alcanzados en estos frentes.

#### 2.3.1. Promoción del mercado de capitales

En el marco de la reactivación económica, el Gobierno nacional ha enfocado esfuerzos en dinamizar el financiamiento empresarial. En particular, y con el objetivo de seguir impulsando la actividad de financiación colaborativa (*crowdfunding*), se realizó una actualización del Decreto 1357 de 2018. De esta forma, se ampliaron los límites de emisión máxima al pasar de 10.000 a 58.000 SMMLV cuando participa un inversionista profesional y hasta 19.000 SMMLV cuando

únicamente acuden los inversionistas *retail*, para quienes en todo caso podrán destinar hasta el 20% de lo que sea mayor entre los ingresos anuales o el patrimonio.

Adicionalmente, se abre la posibilidad para que las sociedades de financiación colaborativa administren sistemas de negociación de los valores emitidos y flexibiliza requerimientos operativos buscando generar mayores eficiencias en dichas plataformas.

El Decreto 1235 de 2020 promueve el ingreso de nuevos emisores al mercado y fortalece disposiciones puntuales del funcionamiento del mercado con el fin de ampliar y diversificar la oferta y profundizar la actividad. Puntualmente y en desarrollo del Decreto Legislativo 817 de 2020, el decreto viabiliza el acceso de las sociedades por acciones simplificadas (SAS) al mercado mediante la emisión de títulos representativos de deuda en el denominado segundo mercado. Esta es una medida relevante no solo para la gran cantidad de empresas constituidas bajo este perfil societario, sino que además amplía las posibilidades para los inversionistas en el mercado.

Así mismo, el decreto extiende los plazos para el desarrollo de programas de emisión y colocación de valores; fortalece la figura del representante legal de los tenedores de bonos y promueve la realización de operaciones en la Cámara de Riesgo Central de Contraparte, clarificando la forma y fuente de constitución de garantías.

### 2.3.2. Simplificación del régimen de inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), aseguradoras y sociedades de capitalización

Con el Decreto 1393 de 2020, el Gobierno nacional simplifica el régimen de inversiones y robustece al gobierno corporativo de AFP, aseguradoras y sociedades de capitalización. Siguiendo las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales de 2019, el decreto da inicio a la adopción de un enfoque en el que prime la gestión del riesgo asociado a la administración de los recursos, lo que debe mejorar las condiciones financieras de los recursos bajo administración. Estas recomendaciones promueven un mercado de capitales que potencie el crecimiento y el bienestar económico, promueva el acceso a nuevos participantes, agentes y competidores, incremente los estándares de profesionalismo de sus participantes, fortalezca las estructuras de gobierno corporativo, y propicie el esquema de gestión y supervisión basada en riesgos.

Estas modificaciones contienen elementos que facilitan la reactivación económica: por un lado, la inversión en proyectos de infraestructura a través de fondos de capital privado se amplía para permitir la financiación de las nuevas generaciones de proyectos, siempre que estos cumplan los requisitos definidos en la norma; por otro lado, se incluyen como inversiones admisibles los títulos de deuda emitidos en el Segundo Mercado, se da claridad sobre la inversión en fondos de deuda privada dentro de los fondos de capital privado, se flexibiliza el esquema de límites relacionados con los fondos de capital privado, BOCEAS y emisiones; finalmente, el decreto eliminó el límite a la inversión indirecta en activos alternativos ubicados en alguna de las jurisdicciones de la Alianza del Pacífico. Estos elementos juegan un papel importante en la financiación de proyectos productivos y ayudan a la diversificación de los portafolios de los recursos administrados por las AFP, las entidades aseguradoras y sociedades de capitalización.

### 2.3.3. Ajustes al régimen prudencial del Fondo Nacional de Garantías

Con ocasión de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19, en el año 2020 se priorizaron diversas acciones para mantener el canal del crédito operando y de esta forma facilitar la reactivación de la actividad económica del país.

En particular, se expidieron e implementaron diversas herramientas regulatorias que buscaron promover la capacidad de las empresas para encontrar recursos para su estabilización y, junto con ello, propender por la solidez de las entidades financieras del Estado que actuarían como movilizadores de recursos. De esta manera, con la expedición de los Decretos 466 y 1286 de 2020, se actualizaron reglas prudenciales aplicables al Fondo Nacional de Garantías (FNG), en materia de solvencia, autorización de nuevas operaciones, entre otros, con el fin de facilitar y permitir en un marco de seguridad que este Fondo jugara un papel crucial para atenuar los impactos de la pandemia del COVID-19 mediante el otorgamiento de garantías a actores claves de la actividad productiva y comercial del país.

### 2.3.4. Proyecto de Ley 413/2021 Senado “Por la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones”

El Proyecto de Ley 413 de 2021 busca promover un sistema financiero más dinámico, competitivo, resiliente e inclusivo, acorde con el contexto de transformación digital y tecnológica del país, contribuyendo al eje de recuperación económica y de reactivación de la capacidad productiva del

Gobierno nacional. Lo anterior tomando en cuenta que un sistema financiero más eficiente facilita la movilización de recursos necesarios para soportar la reactivación de la capacidad productiva y permite a la economía retornar hacia la senda de crecimiento económico potencial.

De otra parte, es crucial que el país logre mantener permanentemente avances en materia de inclusión financiera y en la eficiencia en la dispersión de los subsidios de los programas sociales, con el fin de contener el incremento de la pobreza y abonar el camino para reducirla en los próximos años. Las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley se centran en cuatro objetivos: i) impulsar el acceso al sistema de pagos y la inclusión financiera, ii) desarrollar el mercado de capitales, iii) modernizar algunos subsectores del sistema financiero, y iv) fortalecer el marco institucional.

#### *i) Sistema de pagos e inclusión financiera*

En este frente el proyecto de ley propone un regulador único con atribuciones generales y amplias para la promoción del acceso universal, eficiente y seguro al sistema de pagos. También se fortalecen aspectos puntuales del esquema de dispersión de subsidios de acuerdo con la experiencia adquirida en la construcción e implementación de los programas sociales durante la pandemia del COVID-19, con el fin de hacer más eficiente la acción del Estado.

#### *ii) Desarrollar el mercado de capitales*

Sobre el segundo objetivo, el proyecto de Ley propone transitar hacia un modelo de intervención funcional, otorgándole facultades al Gobierno que permitan la modulación de las licencias, la eliminación de arbitrajes regulatorios, la promoción de la especialización y el desarrollo de un mercado de capitales más profundo. Igualmente, incorpora ajustes para elevar la eficiencia en las infraestructuras del mercado, modificar los procesos enmarcados en la Ley 226 de 1995 y precisar la forma en que debe evaluarse la existencia del detrimento patrimonial en el manejo de fondos, bienes y recursos públicos.

#### *iii) Modernización del sistema financiero*

En el tercer objetivo, la Ley contempla un conjunto de propuestas que promueven la modernización y actualización de las disposiciones relacionadas con la administración de los portafolios de pensiones, del sector asegurador, impulsa el uso generalizado del IBR por parte de los agentes

en el mercado de capitales y modernizar la gestión y gobernanza de las entidades financieras públicas.

#### a. Modernización de las disposiciones del RAIS

Las propuestas no alteran los requisitos de acceso a la pensión o las reglas de asignación de mesadas de los dos regímenes que conforman el Sistema General de Pensiones. Por el contrario, tienen como único propósito mejorar las condiciones en las cuales se administran los ahorros de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), aumentando así las rentabilidades, ajustadas por riesgo, lo que a su vez mejora las condiciones de los afiliados al momento del retiro. Para lograr este objetivo, el conjunto de propuestas se puede resumir en los siguientes pilares:

- Eficiencia en la toma de decisiones: Para optimizar el proceso de inversión, se contemplan los siguientes ajustes:
  - Permitir la inversión de recursos en cierto tipo de activos a través de intermediarios expertos, que permitirán mejorar la diversificación de los portafolios y el retorno de las inversiones. En todo caso, las AFP mantienen la responsabilidad sobre la definición de los objetivos, estrategias, políticas y principios generales de inversión.
  - Flexibilizar el actual esquema multifondos, que actualmente ofrece a sus afiliados únicamente tres fondos, definidos según su perfil de riesgo. Esto limita la capacidad de definir una estrategia de inversión que se ajuste a los intereses de los trabajadores, y que les permita a estos cumplir con sus objetivos de ahorro para la vejez.
  - Asignación eficiente de los riesgos en el RAIS: se elimina la modalidad de retiro programado para las mesadas inferiores a 5 salarios mínimos mensuales, para que esta población pueda acceder a una renta vitalicia, que cubre eficientemente los riesgos de longevidad y de mercado.
- Alineación de incentivos entre los afiliados y los administradores
  - Mecanismos de participación de los afiliados en las AFP. Se fortalece este mecanismo para que se convierta en una efectiva manera de velar por los intereses de los afiliados en las juntas directivas de las AFP.
  - Ajustar los mecanismos de remuneración de las AFP. Esto permitirá alinear el interés de los administradores con aquellos de sus afiliados
- Promover la competencia entre entidades administradoras

- Mecanismos competitivos para la población de nuevos afiliados. Tomando algunos elementos de este tipo de mecanismos observados en otras jurisdicciones, se pretende promover la competencia en precio y servicio entre las AFP.
- La propuesta también incorpora elementos que aumentan la oferta de gestores y administradores para la administración de los recursos de varios fondos públicos que administran recursos del sistema general de pensiones.

#### b. Modernización del sector asegurador

En los últimos años, las transformaciones derivadas de las innovaciones en la tecnología, canales de comercialización, medios de pago, así como los cambios en los perfiles de los tomadores de seguros han derivado en nuevos modelos de negocio. Igualmente, el sector asegurador ha experimentado un cambio en su enfoque de regulación, pasando de un modelo local a uno de estándares normativos aceptados internacionalmente, como los de Solvencia II y NIIF 17.

En línea con lo anterior, el proyecto de ley plantea tres objetivos: i) resiliencia y convergencia a estándares internacionales; ii) transparencia y protección del consumidor; e iii) inclusión y adopción de nuevas tecnologías. Para el primer objetivo, el proyecto de ley propone reforzar las facultades del Gobierno nacional para facilitar la implementación de estándares internacionales - abandonando el actual de reglas y límites-, y así adoptar un enfoque basado en la gestión de riesgos en el régimen de reservas, inversiones, margen de solvencia y normas de capital. En esa misma línea se proponen facultades para que el Gobierno nacional actualice aspectos relacionados con el régimen de intermediación de seguros y reaseguros.

En cuanto al segundo objetivo se destaca la propuesta de una definición de actividad aseguradora y la posibilidad de permitir la fusión de compañías de seguros generales y vida en una única licencia. Estos elementos redundarán en mayores mecanismos de protección al consumidor, mayor eficiencia en la supervisión, así como una correcta gestión de riesgos. Para cumplir con este objetivo, también se actualiza el régimen de inhabilidades de los corredores de reaseguros y se autoriza a compañías del exterior para participar en procesos competitivos de cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivientes. Adicionalmente, el proyecto de ley aclara las disposiciones relacionadas con el procedimiento de recobro por enfermedad laboral.

#### *iv) Fortalecimiento institucional*

En concordancia con los estándares de la Organización Internacional de Comisiones de Valores para los reguladores y las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales del año 2019, el capítulo busca incrementar la autonomía y capacidades de la Unidad de Regulación Financiera.

Contar con reguladores robustos en cada uno de los sectores de la economía que lo requieren implica una inversión en capital técnico y humano importante, que en ocasiones puede exceder la capacidad presupuestal general del Estado. Más aún, dada la especificidad del servicio prestado, no resulta óptimo que las cargas asociadas a la regulación de sectores especializados deban recaer sobre los ingresos que el Estado percibe del recaudo de impuestos nacionales, sino que en ocasiones justifica la creación de contribuciones especiales en cabeza de los actores regulados quienes, después de todo, son los beneficiarios directos de contar con una regulación eficiente y dinámica.

Así, con el ánimo de fortalecer la infraestructura para el cumplimiento de sus funciones, el proyecto de ley crea un sistema de contribuciones para las entidades que llevan a cabo las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra actividad que implique el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En esta misma línea, con el proyecto de ley se busca dotar de personería jurídica a la entidad, de manera que pueda adelantar con completa autonomía sus actuaciones administrativas, sin que se altere su naturaleza como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, dado que la política de intervención y regulación no se reduce a la producción de estudios y decretos, el proyecto de ley busca modificar el objeto de la Unidad de Regulación Financiera, de manera que se reconozca que también corresponde a la entidad asesorar y dar apoyo técnico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la preparación, desarrollo e implementación del marco de política regulatoria e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En consistencia, con el nuevo objeto de la URF y modelo de contribuciones se propone modificar la composición del Consejo Directivo como máxima instancia estratégica para el cumplimiento del objeto de la URF y se reformulan sus funciones.

## 2.4. Supervisión del sistema financiero en la coyuntura COVID-19

Durante el 2020, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) expidió 43 Circulares Externas (CE), 37 % de ellas fueron dirigidas a mitigar el impacto de la emergencia sanitaria. En particular, la respuesta brindada por la SFC ante la pandemia se enmarcó en los cinco ejes de acción del supervisor: suavizar el flujo de caja de empresas y hogares; reconocer cambios en el riesgo asegurado; acompañar las iniciativas del Gobierno nacional; preservar la infraestructura financiera y la continuidad del negocio; y proteger al consumidor financiero. A continuación, se describen las actividades realizadas dentro de cada uno de estos componentes.

### 2.4.1. Suavizar el flujo de caja de hogares y empresas

Desde el inicio de la pandemia, uno de los objetivos trazados por la SFC fue generar condiciones para que los establecimientos de crédito logaran diseñar estrategias que, por un lado, permitieran a los deudores el manejo de sus créditos de forma ordenada y consistente con el momento que enfrentaban, y de forma paralela, aseguraran el flujo de recursos para la nueva financiación de empresas y hogares, sin perder de vista la necesidad de salvaguardar los recursos captados del público. Esta respuesta se realizó en dos momentos del tiempo según evolución de la pandemia a partir de estrategias complementarias. El alcance, objetivo y logros de estas dos fases es resumido en la siguiente tabla:

**Tabla 16. Medidas frente a condiciones de establecimientos de crédito**

criterio	Periodos de gracia, prórrogas y redefiniciones	Redefinición de las condiciones de los créditos (Programa de acompañamiento a deudores – PAD)
Tipo de medida	Contención temporal	Salida definitiva
Fecha y vigencia	Expedida el 14 de marzo de 2020, finalizó el 31 de Julio de 2020.	Expedida el 30 de junio de 2020, inició el 1 de agosto de 2020 y finaliza vigencia en agosto de 2021.
Objetivo	Permitir a los deudores postergar el pago de sus créditos, con el fin de brindarles liquidez para la atención de otras necesidades básicas inmediatas.	Una vez decantada su situación financiera, habilitar la modificación a las condiciones de sus créditos acorde a su flujo de caja mensual bajo su nueva realidad económica.
	<p>No se permite el aumento de la tasa de interés.</p> <p>La calificación crediticia no se afecta No se permite la capitalización de intereses.</p> <p>No se permite el cobro de intereses sobre cuota de manejo, comisiones, seguros.</p>	<p><i>Las estrategias en el marco del PAD deben:</i></p> <p>Promover una reducción en el valor de las cuotas No aumentar la tasa de interés inicialmente pactada.</p> <p><i>Si hay un nuevo periodo de gracia:</i></p>

Características	El otorgamiento de periodos de gracia o prórroga no se entenderá como un factor de riesgo en el análisis crediticio.	No se permite la capitalización de intereses.  No se permite el cobro de intereses sobre cuota de manejo, comisiones, seguros. Los deudores no serán catalogados como restructurados ni modificados por tanto no se entenderá como un factor de riesgo en el análisis crediticio.  Los establecimientos de crédito debieron constituir provisiones adicionales preventivas para continuar fortaleciendo la resiliencia a choques más persistentes.
Alcance	Empresas (de todos los tamaños y sectores), personas y hogares que al 29 de febrero de 2020 no registraban mora superior a 60 días.	Empresas (de todos los tamaños y sectores), personas y hogares que hayan presentado afectación de su ingreso, de acuerdo con el análisis de cada entidad y la manifestación de interés del deudor.
Impacto Cualitativo	Con la aplicación de esta medida se evitó:  Incurrir en una mora instantánea con el cobro de los intereses asociados (Tasa de usura) Ingresar a procesos de cobro jurídico y ejecución de garantías con los costos asociados a esto. Afectar su calificación crediticia, manteniendo abierta la posibilidad de acceder a nuevos recursos.	Con la aplicación del PAD se logró:  Reconocer la realidad de diferentes segmentos de deudores en razón a su grado de afectación y viabilidad financiera Que los deudores pudieran seguir atendiendo sus créditos bajo unas nuevas condiciones que favorecen su liquidez mensual.  <i>Impactos promedio en la práctica:</i>  Reducción de cuotas del 27% Ampliación de plazo de 33 meses Reducciones a tasa de interés de 180 puntos básicos Nuevos periodos de gracia en casos específicos en promedio de 6 meses
Impacto Cuantitativo	Al cierre de junio de 2020 se acogieron a esta medida 11.766.182 deudores de todas las modalidades, equivalentes a 16.783.992 de operaciones de crédito por un saldo de cartera de \$224.94 billones, representando un 42% de la cartera de créditos del sistema para la fecha de su finalización.  Para el mes de marzo de 2021, \$4.5 billones aún se encuentran en periodo de gracia, esto corresponde al 0,9%.	Desde el 1 de agosto de 2020 al 2 de junio de 2021, se han acogido a esta medida de ajuste estructural caso a caso deudores de todas las modalidades, equivalentes a 2.244.345 de deudores por un valor de cartera de \$37.1 billones.  Las provisiones adicionales como mecanismo de protección del crédito alcanzaron \$3.4 billones.
Estado de la medida	Para el mes de marzo el 93,4% de los deudores que tuvieron periodo de gracia, retomaron sus pagos y se encuentra al día.	Para el mes de marzo el 90,3% de los deudores que redefinieron sus condiciones de crédito se encuentran al día.

Fuente: SFC.

#### 2.4.2. Productos de seguro adquiridos por el consumidor financiero

La prolongación de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio introdujo un cambio estructural en la forma en que se desarrollan actividades como la circulación de vehículos, la ejecución de obras civiles, entre otras, con impactos sobre los productos de seguros. Es por esto

que la SFC impartió instrucciones para que en aquellos seguros sobre los cuales se observaron disminuciones en la dinámica del riesgo asegurado, se reconocieran beneficios a los consumidores. El alcance, objetivo y logros de éstas es resumido en la siguiente tabla:

**Tabla 17. Medidas frente a productos de seguro**

criterio	Estandarización del reintegro a los tomadores de seguros
Tipo de medida	Temporal para reconocer el aislamiento preventivo obligatorio
Fecha y vigencia	Desde el 5 de junio de 2021
Objetivo	Agilizar y estandarizar la forma como las aseguradoras debían reintegrar a los tomadores de seguros la fracción de la prima cobrada en aquellos productos en los que se observaron cambios en la dinámica del riesgo asegurado.
Características	Las entidades aseguradoras tomaron las acciones que les permitieron <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los seguros susceptibles de la aplicación de la medida, con excepción del Seguro Obligatorio de daños Corporales causados a personas en Accidentes de Tránsito (SOAT);</li> <li>• Cuantificar el monto a reintegrar;</li> <li>• Definir las alternativas para la devolución de los recursos, entre las que se encontraba el reembolso de sumas de dinero y la extensión de la vigencia de la póliza;</li> <li>• Comunicar a sus clientes los medios dispuestos para estos fines, y</li> <li>• Resolver las quejas que formularan los consumidores por inconformidades.</li> </ul>
Alcance	Consumidores financieros de seguros, con excepción del SOAT, con pólizas vigentes al momento de la expedición de la Circular. El alcance incluye seguros de automóviles, responsabilidad civil, transporte, montaje y rotura de maquinaria, todo riesgo contratistas, aviación, navegación y casco, entre otros.  En el caso del SOAT, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 800 de 2020 dispuso que la disminución del riesgo asegurado debía trasladarse a la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – ADRES.
Impacto Cualitativo	Devolución de sumas de dinero o su equivalente en algún beneficio para el tomador. Extensión de cobertura del seguro. Otro tipo de reintegros definidos por la aseguradora y aceptados por el tomador.
Impacto Cuantitativo	Al cierre de marzo de 2021 se reintegraron \$278.8 mil millones a 3.1 millones de asegurados
Estado de la medida	Vigente hasta agotar el reintegro a los beneficiarios.

Fuente: SFC.

#### 2.4.3. Acompañamiento a los programas del Gobierno Nacional

La canalización a los beneficiarios de las ayudas diseñadas por el Gobierno nacional se realizó a través del Sistema Financiero, así mismo, se habilitaron mecanismos adicionales de retiro de cesantías para suavizar la pérdida de ingresos de los hogares.

**Tabla 18. Medidas de acompañamiento al Gobierno Nacional**

Criterio	Acompañamiento a los programas del Gobierno Nacional
Tipo de medida	Temporal, mientras los programas estén en vigor.
Fecha y vigencia	17 de marzo y 15 de mayo
Objetivos	<p>Velar por la adecuada canalización y dispersión de los recursos a los beneficiarios conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno nacional. En particular asegurar que los beneficiarios pudieran disponer del 100 % de los giros realizados.</p> <p>Generar mecanismos de cálculo para establecer el cálculo de inversiones obligatorias en Títulos de Solidaridad.</p> <p>Garantizar mecanismos ágiles del retiro de cesantías por las causales previstas por el Decreto 488 de 2020</p>
Características	<p>Seguimiento a la evolución de los programas.</p> <p>Divulgación al público de las medidas en informes semanales.</p>
Alcance	<p>Establecimientos de Crédito autorizados para hacer la dispersión de recursos y/o obligados a realizar inversiones en el mercado primario de títulos de deuda pública.</p> <p>Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.</p>
Impacto Cualitativo	<p>Devolución de descuentos no autorizados.</p> <p>Absorción de las emisiones de estos títulos en el mercado primario.</p> <p>Retiro de cesantías que vieron disminuido su ingreso</p>
Impacto Cuantitativo	<p>7 entidades fueron obligadas a restituir \$6349 mm a 210,063 beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario.</p> <p>Suscripción de \$9.74 billones en Títulos de Solidaridad TDS.</p> <p>Bajo esta nueva causal de retiro durante todo 2020 se retiraron \$86.3 mil millones es decir el 18 % de todas las causales.</p>
Estado de la medida	Vigente hasta tanto no se efectúe su eliminación.

Fuente: SFC.

#### 2.4.4. Infraestructura, continuidad del negocio

Además de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, la pandemia aceleró la necesidad de fortalecer la infraestructura tecnológica, los controles de ciberseguridad y los canales de atención no presenciales. Adicionalmente, se buscó garantizar la disponibilidad de los funcionarios, colaboradores o terceros que desempeñen funciones críticas en las entidades vigiladas bajo condiciones de seguridad y bioseguridad, así como evaluar el incremento de los montos transaccionales de las operaciones realizadas a través de canales no presenciales conservando los niveles de seguridad. El alcance, objetivo y logros de éstas es resumido en la siguiente tabla:

**Tabla 19. Infraestructura y continuidad del negocio**

Criterio	Infraestructura y continuidad del negocio
Tipo de medida	Complementaria a las estrategias de incrementar la resiliencia operativa de las entidades previo al estallido del Covid-19.
Fecha y vigencia	17 de marzo de 2020.
Objetivos	Garantizar la continuidad del negocio y generar catalizadores para el incremento de las operaciones no presenciales durante la pandemia.
Características	Brindar instrucciones claras para que las entidades pudieran brindar su oferta de servicios sin interrupciones, fortaleciendo los controles de ciberseguridad ante el incremento de operaciones no presenciales.
Alcance	Transversal a las entidades vigiladas
Impacto Cualitativo	Adopción del trabajo en casa a gran escala sin mayores contratiempos.  Utilización de la biometría para la apertura de productos y autenticación de clientes.  Adopción de inteligencia artificial para evaluar y otorgar créditos.
Impacto Cuantitativo	La inclusión financiera aumentó desde 82.5 % en diciembre de 2019 a 85.9 % en junio de 2020.  Más de 322 mil pensionados dejaron de cobrar sus mesadas de forma presencial y comenzaron a recibirla en cuentas de depósito.  El 53 % de las operaciones realizadas en 2020 se efectuaron mediante aplicaciones móviles y el 20 % en internet.  Tres de cada 4 operaciones se realizaron por canales digitales.  Aumento de 172 % en las operaciones monetarias en banca móvil.
Estado de la medida	Vigente.

Fuente: SFC.

#### 2.4.5. Consumidor Financiero

La coyuntura requirió la implementación de medidas de atención prioritaria a las quejas de los consumidores financieros, incluyendo: (i) la incorporación de la categoría “COVID” como “queja exprés”, con un tiempo de atención de máximo cinco días hábiles siguientes a su recepción e incluye, entre otros, temas relacionados con la aplicación de las medidas de redefinición de las condiciones de los créditos para los deudores afectados por la coyuntura; (ii) la automatización de partes del proceso de trámite de quejas ante las entidades vigiladas, así como la clasificación automática con inteligencia artificial y (iii) la jornada de contacto telefónico por funcionarios de la Superintendencia a los consumidores financieros que tenían en curso inconformidades radicadas ante la entidad.

**Tabla 20. Medidas frente a quejas del consumidor financiero**

criterio	Consumidor Financiero
Tipo de medida	Atención de quejas y reclamos bajo procedimientos de acción prioritaria
Fecha y vigencia	Marzo 2020
Objetivos	Promover una atención oportuna de las quejas interpuestas por los consumidores financieros en contra de las entidades vigiladas, considerando las consecuencias de la emergencia sanitaria.
Características	Monitorear y gestionar de manera prioritaria las reclamaciones y consultas que con ocasión de la emergencia sanitaria presentan los consumidores financieros y evaluar su experiencia.
Alcance	Transversal a las entidades vigiladas y consumidores financieros
Impacto Cualitativo	Resolución de quejas en tiempos reducidos y con respuestas de calidad.  Dimensionar la percepción de los consumidores financieros sobre el servicio ofrecido por las entidades vigiladas durante la coyuntura
Impacto Cuantitativo	Número de quejas recibidas en la SFC: 2020: 195.176 quejas; 2021 (mayo): 71.720 quejas.  Proporción de quejas recibidas bajo trámite COVID: 2020: 25.48 %; 2021(mayo): 7.7 %.  Tiempos promedio de atención de la SFC de quejas tradicionales y COVID: 4 días.  Favorabilidad de respuesta de quejas a favor del peticionario 2020:54 %; 2021 (mayo) 52 %. Número de consumidores financieros contactados telefónicamente: 2071.
Estado de la medida	Vigente

Fuente: SFC.

También se amplió el uso de mecanismos virtuales y del expediente digital para afianzar la resolución temprana de conflictos contractuales entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas.

**Tabla 21. Resolución temprana de conflictos**

Criterio	Consumidor Financiero
Tipo de medida	Uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en las actuaciones judiciales y atención a los consumidores para el acceso a la justicia (Decreto 806 de 2020).  Ofrecimiento del servicio de conciliaciones extrajudiciales para atender los conflictos entre consumidores y entidades vigiladas.
Fecha y vigencia	17 de marzo de 2020 2 de febrero de 2020.
Objetivos	Garantizar la atención al consumidor financiero durante la emergencia y ofrecer canales de acceso para la demanda de justicia.  Ofrecer un mecanismo alternativo para la resolución temprana de las controversias de los consumidores financieros con las entidades vigiladas, a través del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Superintendencia de Sociedades.
Características	Desarrollo de audiencias virtuales, notificaciones por medio digital, remisión y traslado de expedientes en medio electrónico, consulta de expediente virtual en el sitio web de la Superintendencia.  Participación de conciliadores especializados en conflictos contractuales financieros, atención del 100 % trámite por medio digital, desarrollo de la totalidad de audiencias de manera virtual.
Alcance	Transversal a todos los consumidores financieros de las entidades vigiladas.
Impacto Cualitativo	Facilidad de comparecer a las audiencias desde cualquier lugar del país sin necesidad de desplazarse, que conlleva reducción de costos en la atención de los procesos por las partes.  Resolución temprana de los conflictos entre los consumidores y las entidades vigiladas.  Facilidad de presentación sin necesidad de abogado lo que conlleva reducción de costos para el consumidor
Impacto Cuantitativo	A diciembre de 2020 se realizaron <b>2.971</b> con un promedio mensual de <b>248</b> audiencias. En lo corrido del año 2021, hasta el 9 de junio, se han realizado <b>2.097</b> audiencias, con promedio mensual <b>419</b> audiencias realizadas  El tiempo para resolver las demandas en el año 2019 fue de <b>238 días</b> en promedio, mientras que para el mes de junio 2021 se logró reducir a <b>170 días</b> .  A partir del inicio del convenio se recibieron <b>580</b> solicitudes de conciliación extrajudicial en el año 2020 y <b>425</b> solicitudes en lo corrido del año 2021, para un total de <b>1.005 solicitudes</b> .  El tiempo promedio para atender las solicitudes de conciliación es de <b>30 días</b> .
Estado de la medida	Vigente

Fuente: SFC.

Finalmente, en línea con el principio de transparencia, desde el inicio de la emergencia sanitaria y como parte de los procesos de seguimiento e inspección de las diferentes medidas impartidas, la SFC definió un esquema de publicación periódica de información al mercado, para lo cual dispuso en su página web un [espacio destacado](https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-prensa/publicaciones-/medidas-de-la-superfinanciera-ante-coyuntura-por-covid--10103761), (<https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-prensa/publicaciones-/medidas-de-la-superfinanciera-ante-coyuntura-por-covid--10103761>) en donde se encuentran las medidas adoptadas y reportes estadísticos, con más de 52 informes publicados.

### Capítulo 3. Administración racional de los recursos públicos

La gestión presupuestal se efectuó en un contexto económico y social profundamente influido por los efectos de la pandemia del COVID-19. En este escenario, la política pública priorizó las acciones dirigidas a afrontar la emergencia, con énfasis en la protección de la población más vulnerable, la preservación del tejido empresarial, la reactivación económica y la generación de empleo, en un contexto de responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Con estricto apego a la normatividad presupuestal, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) participó activamente en el proceso de programación, gestión, ejecución y seguimiento presupuestales a través de las siguientes acciones:

- Presupuesto General de la Nación (PGN) de las vigencias 2020 y 2021 (Leyes 2008 de 2019 y 2063 de 2020);
- Presupuesto del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), adoptado en el marco de los Decretos Ley de Emergencia Social, Económica y Ecológica 417 y 637 y Ley 2060 de 2020;
- Adopción de mejores prácticas de gestión financiera pública acordes a estándares internacionales de clasificación presupuestal; desarrollo de trazadores presupuestales de Acuerdo de Paz, Equidad de Género y Grupos Étnicos; desarrollo del portal de transparencia económica y del presupuesto ciudadano, y
- Definición de una hoja de ruta de mediano plazo para modernizar la gestión financiera pública, a través de la expedición del documento Conpes 4008 de 2020.
- Presupuesto bienal del Sistema General de Regalías (SGR), expedido mediante la Ley 2072 de 2020, en línea con lo dispuesto por el Acto Legislativo 05 de 2019, que reformó el SGR y la Ley 2056 de 2020, que reglamentó esta reforma;
- Regulación del SGR, acorde con los nuevos preceptos constitucionales y legales, mediante el Decreto Único Reglamentario del sistema 1821 de 2020 y el apoyo institucional a los gobiernos territoriales;

### 3.1. Gestión presupuestal para afrontar la pandemia

A nivel global, la gestión presupuestal ha sido fundamental para contrarrestar los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia, como lo ha señalado un informe reciente del FMI<sup>11</sup>. Desde una perspectiva macroeconómica, la gestión presupuestal ayudó a mitigar el brusco declive del PIB. De acuerdo con el DANE, en 2020 el consumo final del gobierno general creció 3,7 % en términos reales frente a 2019; lo cual mitigó una caída de 5,8 % registrada en el consumo final de los hogares<sup>12</sup>. En este contexto se efectuó la programación y el seguimiento del presupuesto de emergencia y la del presupuesto del SGR para el bienio 2021-2022.

#### 3.1.1. Presupuesto de Emergencia por COVID - 19

Países de todo el mundo adoptaron presupuestos de emergencia para hacer frente a las repercusiones de la pandemia por COVID-19 y Colombia no fue la excepción. La programación de este presupuesto asegura la disponibilidad de recursos en el PGN para atender la emergencia sanitaria, con énfasis en el plan nacional de vacunación, transferir ingresos monetarios a la población más vulnerable, preservar el tejido empresarial, e impulsar, con mayor inversión pública, el crecimiento del PIB y la generación de empleo.

La incertidumbre sobre el comportamiento epidemiológico del nuevo coronavirus obligó a la revisión al alza del presupuesto de emergencia desde su adopción, tras la primera declaratoria de Emergencia Social, Económica y Ecológica el 17 de marzo del 2020. Los pilares legales de la programación del presupuesto para la emergencia por COVID-19 son las dos declaratorias de Emergencia efectuadas por el Gobierno nacional en 2020 (Decretos Legislativos 437 y 637 de 2020), la Ley 2060 de 2020, que busca proteger la solvencia financiera de las empresas mediante apoyos al pago de sus nóminas, y la Ley 2063 de 2020 que decreta el PGN 2021.

En la tabla 22 se sintetizan las operaciones presupuestales que conforman el presupuesto para la emergencia y las normas habilitantes, la finalidad del gasto programado, las normas que definen las fuentes de financiación y los montos autorizados por estas.

---

<sup>11</sup> El FMI señala que “el apoyo fiscal mundial por valor de USD 14 billones ha contribuido a salvar vidas y medios de vida y ha atenuado los efectos de la pandemia en el consumo y la producción”. Ver, FMI, Actualización de Monitor Fiscal, enero de 2021, consultado en <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>

<sup>12</sup> El consumo general del gobierno general es calculado por el DANE con base en metodologías internacionales de cuentas nacionales y además el GNC cubre las administraciones departamentales y municipales. Ver, DANE, Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2020, Op.Cit.

**Tabla 22. Programación Presupuesto de Emergencia COVID - 19**  
Cifras en miles de millones de pesos

Norma Presupuestal Habilitante	Finalidad Gasto	Norma que Ordena Gasto y Define Fuente de Financiación	Montos Presupuestados		
			2020	2021	Total
<b>1. Primera Declaratoria Emergencia - Decreto Legislativo 417 de 2020</b>			<b>28.479</b>	<b>0</b>	<b>28.479</b>
Decreto 519 de 2020	FOME - Atención Salud y Protección Económica	Decreto 444 de 2020	15.100	-	
Decreto 522 del 6 de abril de 2020	Capitalización Fondo Nacional de Garantías -FNG	Decreto 492 de 2020	3.250	-	
Decreto 571 del 15 de abril de 2020	FOME - Atención Salud y Protección Económica	Decreto 552 de 2020	329	-	
Decreto 572 del 15 de abril de 2020	FOME - Atención Salud y Protección Económica	Decreto 562 de 2020	9.800	-	
<b>2. Segunda Declaratoria Emergencia - Decreto 637 de 2020</b>			<b>904</b>	<b>0</b>	<b>904</b>
Decreto 774 de 2020	FOME - Atención Salud y Protección Económica	Decreto 568 de 2020	287	-	
Decreto 813 de 2020	Subsidios- Energía Eléctrica y Gas Natural	Decreto 798 de 2020	124	-	
Decreto 813 de 2020	Mitigación Deserción Estudiantil	Decreto 662 de 2020	83	-	
Decreto 813 de 2020	FOME - Atención Salud y Protección Económica	Decreto 813 de 2020 1/	411	-	
<b>3. Ley 2060 de 2020 - FOME y Extensión Programas PAEF y PAF</b>			<b>15.000</b>	<b>0</b>	<b>15.000</b>
Decreto 1436 de 2020	Subsidio Nóminas Empresas	Ley 2060 de 2020	15.000	-	
<b>4. Ley 2063 de 2020 - Decreta PGN 2021</b>			<b>0</b>	<b>3.100</b>	<b>3.100</b>
Decreto 1805 de 2020	Reactivación Económica	Ley 2060 de 2020	0	3.100	3.100
<b>5. Total Presupuesto de Emergencia 2020 - 2021 (1+2+3+4)</b>			<b>44.383</b>	<b>3.100</b>	<b>47.483</b>

1/ Traslados presupuestales que no cambiaron el monto total programado en la Ley 2008.

**Nota:** Al cierre de la vigencia fiscal 2020 quedaron sin comprometer \$18,5 billones, que fueron programados en el PGN 2021 según lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020. Estos recursos no se incluyen en este cuadro para evitar su doble contabilización.

Fuente: DGPPN. - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Al cierre de 2020, los recursos del PGN asignados para la emergencia equivalían al 4,4 % del PIB, nivel similar al promedio asignado por los países de América Latina para fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva en medio de la pandemia<sup>13</sup>. Del total asignado en el PGN 2020, \$44,4 billones, un 91,3 % (\$40,5 billones) quedó programado en el FOME.

Al culminar el quinto mes de 2021, la totalidad del presupuesto de emergencia por COVID-19 fue de \$47,5 billones. Además de las asignaciones efectuadas en el PGN 2020, en el PGN 2021 se asignaron \$3,2 billones para impulsar la reactivación económica, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 2063 de 2020. Así las cosas, en 2021 las asignaciones del FOME suman \$21,7 billones, cifra equivalente a 1,98 % del PIB, así<sup>14</sup>: \$18,5 billones del total programado en 2020, que quedaron sin comprometer y se adicionaron al PGN 2021 mediante autorización del Decreto 085 de 2021; y \$3,2 billones programados en la Ley 2063 de 2021<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Ver, Cepal. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19**, Santiago de Chile, abril de 2021, disponible en <https://www.cepal.org>

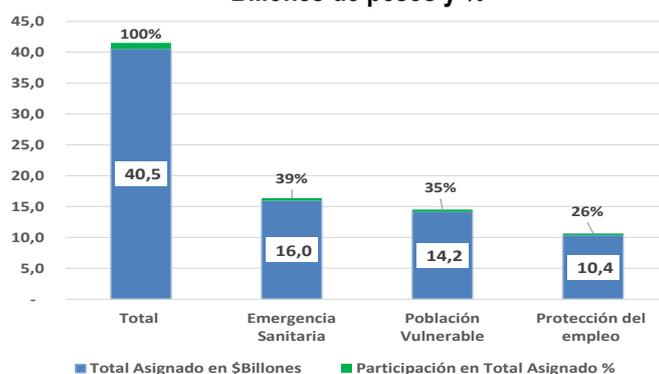
<sup>14</sup> Estimado con un PIB nominal de \$ 1.095 billones para 2021, que supone una expansión real del PIB nacional de 5,0 % en 2021 respecto a 2020, Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGPM, **Documento de Actualización del Plan Financiero 2021**, Bogotá 5 de abril de 2021.

<sup>15</sup> El artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 autorizó al Gobierno nacional a incorporar al PGN 2021 los saldos del FOME no comprometidos en la vigencia de 2020.

La gestión presupuestal del FOME ha gravitado alrededor de tres ejes de atención: a) financiar la atención de la emergencia sanitaria con especial énfasis en el Plan Nacional de Vacunación; b) atender la población en condición de vulnerabilidad, priorizando la protección de los ingresos de las familias mediante el programa Ingreso Solidario, creado en 2020<sup>16</sup>, y los giros extraordinarios de los programas sociales ordinarios; y c) continuar con las medidas para preservar el empleo y la actividad económica apoyando a las empresas en el pago de sus nóminas mediante el programa PAEF y PAP.

De acuerdo con el Libro Blanco del FOME, el uso de los recursos aprobados del FOME al cierre de mayo de 2021 se puede apreciar en el gráfico 16<sup>17</sup>:

**Gráfico 16. Usos aprobados del FOME para Atención Emergencia COVID-19**  
Billones de pesos y %



Fuente: DGPPN – SACP con datos del Libro Blanco del FOME

A estos tres ejes de acción debe sumarse en la vigencia 2021 un cuarto eje, en virtud de lo dispuesto en la Ley 2063 de 2020, así: d) impulsar la reactivación productiva del país con la ejecución de programas de inversión en conexiones viales (carreteras y líneas férreas), producción minero-energética y construcción de vivienda nueva, en el marco de una política nacional de expansión de la inversión pública. Estos recursos se complementan con otros que financiarán programas de inversión en el marco de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Con esto, se estima que en 2021 el monto total de las asignaciones para inversión ascenderá a 5,8 % del PIB, que significa un

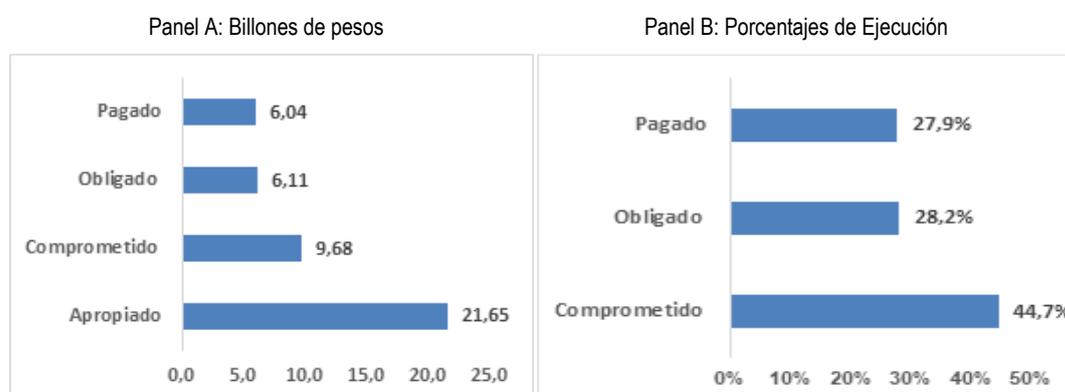
<sup>16</sup> Decreto Legislativo 518 de 2020.

<sup>17</sup> Un análisis detallado de los usos presupuestales del FOME, de acuerdo con el cumplimiento de estos tres objetivos se encuentra en el Libro Blanco del FOME, documento disponible en el siguiente sitio web: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-158801/idcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-158801/idcPrimaryFile&revision=latestreleased)

crecimiento de 35 % frente a las cifras de 2020, que también fue un año de asignaciones significativas en materia de inversión pública (4,3 % del PIB).

En los cinco primeros meses de 2021 del monto total asignado al FOME<sup>18</sup> se había comprometido 44,7%, obligado 28,2 % y pagado 27,9 %. El total comprometido ascendió a \$9,68 billones, el monto de las obligaciones sumó \$6,11 billones y los pagos totalizaron \$6,04 billones. Las asignaciones vigentes pendientes de ser comprometidas durante los siete meses que faltan para que culmine la vigencia fiscal 2021 ascendieron a \$11,97 billones<sup>19</sup> (Gráfico 17).

**Gráfico 17. Ejecución Presupuestal Emergencia Covid-19  
Cadena Presupuestal – Enero- Mayo de 2021**



Fuente: DGPPN. - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal<sup>20</sup>

### 3.2. Transparencia y Rendición de Cuentas de la Gestión Presupuestal

Según la evaluación más reciente del PEFA<sup>21</sup> referente a la amplitud y transparencia en el manejo de las finanzas públicas, la información fiscal en Colombia tiene una gran cobertura, con mínimas operaciones del gobierno central sin reportar. La documentación del presupuesto puesta a consideración legislativa y pública es amplia y cumple con la mayoría de las buenas prácticas internacionales y los elementos importantes de la información fiscal y del presupuesto se ponen a

<sup>18</sup> Este monto incluye la atención de la emergencia ocasionada por el COVID-19 y los recursos incorporados en el FOME para apoyar la reactivación económica, que en total suman \$21,65 billones.

<sup>19</sup> Este valor sin comprometer corresponde a las asignaciones 2021 vigentes al culminar mayo. El valor total de estas asignaciones, programadas para ser ejecutadas en 2021, incluye el monto incorporado en el PGN 2021, mediante el decreto 085 de 2021, que como se dijo antes quedó sin comprometer al cierre 2020 (\$18,5 billones), así como los recursos de reactivación programados en el PGN 2021 (\$3,2 billones).

<sup>20</sup> El detalle de las normas que sustentan la gestión presupuestal de la emergencia sanitaria se encuentra publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente enlace:

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion/presemerCOVID19](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presemerCOVID19)

El detalle de la ejecución de los recursos del presupuesto de emergencia se encuentra publicada en el siguiente enlace: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages\\_medidas-covid19](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19)

<sup>21</sup> PEFA, Report No: ACS20350. Republic of Colombia 2015 Colombia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Colombia's Public Financial Management System. October 14, 2016. Consultado el 15 de febrero de 2021 en [Colombia 2016 | Public Expenditure and Financial Accountability \(PEFA\)](https://www.pefa.org/Colombia-2016-Public-Expenditure-and-Financial-Accountability).

disposición del público de manera oportuna. Dicho informe otorgó la máxima calificación (A) a Colombia en la amplitud de la información incluida en la documentación del presupuesto, el grado de las operaciones no reportadas del gobierno y al acceso público a la información fiscal clave. Así mismo, otorgó la calificación (B+ y B) a la transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales y a la supervisión del riesgo fiscal agregado de otras entidades del sector público.

Según la OECD, una parte importante de la transparencia radica, por un lado, en que la información sea pública, gratuita y de fácil acceso y, por otro, en los esfuerzos del ejecutivo para que los ciudadanos y el público en general tengan un mejor entendimiento del proceso presupuestal. En virtud de ello, la DGPPN se ha puesto en la tarea de publicar el documento **Presupuesto Ciudadano** que presenta la información presupuestal de manera sencilla, didáctica y muy concreta. Esta se encuentra disponible en el Portal de Transparencia Económica (PTE) en el enlace Presupuesto Ciudadano<sup>22</sup>.

### 3.2.1. Adopción de Estándares Internacionales de clasificación presupuestal

En estos dos años se ha avanzado significativamente en la implementación del nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP), en el marco de una mejora continua en la claridad, transparencia y rendición de cuentas de la información presupuestal. El CCP responde al objetivo de generar información comparable con los estándares internacionales de la OCDE, particularmente con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional 2014 (MEFP 2014).

A través de la DGPPN se ha liderado este proceso bajo los siguientes principios: i) mantener las desagregaciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, **EOP**; ii) adoptar conceptos, definiciones y convenciones de acuerdo con el MEFP 2014; y iii) respetar las definiciones o desagregaciones establecidas por la ley.

Gracias a estos avances, en la actualidad el PGN y los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del nivel nacional<sup>23</sup> se programan y ejecutan teniendo como base el nuevo

---

<sup>22</sup> Para ver el documento Presupuesto Ciudadano 2021 consulte aquí: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

<sup>23</sup> Se trata de las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas sociales del estado del orden nacional en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más. La adopción del nuevo CCP en estas empresas se inició en 2019.

CCP, lo cual hizo necesario realizar cambios en materia normativa<sup>24</sup> incluyendo la modificación del Decreto Único Reglamentario del EOP (Decreto 1068 de 2015)<sup>25</sup> y la adopción del CCP como base de todos los sistemas de codificación de los diferentes clasificadores presupuestales que se utilicen para definir, tanto las transacciones de ingreso, como las de gasto, en las etapas de programación, aprobación, ejecución y seguimiento del presupuesto.

La implementación del CCP hizo necesario adecuar los sistemas de información de la Gestión Financiera Pública, lo cual ha impulsado su modernización. Así, por ejemplo, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación)<sup>26</sup> permite desde el año 2020 realizar el registro de la programación presupuestal (Anteproyecto de presupuesto, Proyecto de Presupuesto, Modificaciones, Presupuesto aprobado), ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos del PGN bajo la estructura de clasificación del nuevo CCP. Adicionalmente, permite realizar lecturas de los clasificadores económico y funcional. Esta adecuación se realizó también al Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)<sup>27</sup>, administrado por el DNP, y a los demás sistemas de información que se articulan al primero.

En línea con lo anterior, se diseñó y puso en operación un nuevo aplicativo informático para el registro de la información presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del nivel nacional (EICE), cuya implementación se inició en la vigencia de 2020 con el fin de hacer más eficiente el registro de la programación y ejecución presupuestal de estas entidades. Este aplicativo se encuentra disponible en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), junto con instrumentos de apoyo, como el manual para su implementación y manejo, la guía de aplicación de usuario.

En 2021, el PGN cumple tres vigencias fiscales utilizando este nuevo set de clasificadores, con la actualización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), en términos de las funcionalidades requeridas para soportar estos nuevos requerimientos de información, en las etapas de programación, aprobación y ejecución. A lo largo de este periodo se ha estabilizado el uso del CCP con la atención continua a las entidades desde la DGPPN.

---

<sup>24</sup> Se derogaron las resoluciones 069 de 2011 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011" y 001 de 2016 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 39 del Decreto 2550 de 2015". En su lugar se expidió la Resolución 042 del 20 de diciembre de 2018, *Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración*.

<sup>25</sup> Lo cual se hizo mediante el Decreto 412 del 2 de marzo de 2018.

<sup>26</sup> El SIIF Nación es una herramienta informática modular, transversal y transaccional, a través de la cual las entidades que hacen parte del PGN registran su gestión financiera pública, de manera estandarizada, segura, conforme a la norma, lo cual permite generar información presupuestal y contable consistente, confiable y oportuna.

<sup>27</sup> El artículo 2.2.6.1.3 del DUR 1082 de 2015 dispone que se articulará al SUIFP la información proveniente del Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de los Resultados, del Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES del Departamento Nacional de Planeación, y del mencionado SIIF.

En este punto, cabe resaltar que el Sistema Universitario Estatal (SUE) compuesto por las 32 universidades estatales y oficiales de la Nación cuyos presupuestos no forman parte del PGN, se han sumado al proceso de implementación del nuevo CCP. También se ha avanzado en la integración de la información presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) en la generación y revelación de estadísticas fiscales mediante la implementación del CCP del SGR, expedido en enero de 2021 (Resolución 01 de la DGPPN) con base en los estándares internacionales y los conceptos de ingreso y gastos del SGR, fijados en las normas que regulan su manejo presupuestal (Ley 2056 de 2020 y Decreto 1821 de 2020).

Para los demás ámbitos del sector público, durante el 2020 se llevó a cabo un trabajo conjunto entre el MHCP, en cabeza de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) y la DGPPN, y la Contraloría General de la República (CGR), donde se definieron los clasificadores de concepto de ingreso y objeto de gasto del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (CCP-ET) y del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP), en armonía con el marco presupuestal vigente, estándares internacionales y la estructura ya adoptada por el PGN.

Como resultado, la DAF emitió la Resolución 1355 de 2020 mediante la cual se actualizó el CCPET adoptado anteriormente por la Resolución 3832 de 2019. Del mismo modo, la CGR emitió la resolución 040 de 2020 mediante la cual adoptó el CICP, y el 18 de febrero de 2021 la DAF expidió la Resolución 0401 mediante la cual se actualizaron los anexos del Catálogo, con base en los cambios normativos que se han producido y con el fin de incluir nuevos conceptos de ingreso y objetos de gasto, aclarar o complementar las definiciones y soporte legal de algunas cuentas.

Actualmente, la CGR y la DAF buscan definir, de manera conjunta, un reporte único de información presupuestal, que sea útil para las dos entidades, en el marco de racionalización de reportes de las entidades territoriales, lo cual constituirá una mejora del actual Formulario Único Territorial (FUT).

Con base en la puesta en marcha de las acciones antes descritas, se busca mejorar la Gestión Financiera Pública (GFP), dotándola de herramientas que favorezcan el análisis, la evaluación y las mejores decisiones en materia de política pública, y que generen el mayor impacto económico y social del presupuesto, la comparabilidad, la transparencia y el aseguramiento de la calidad de las

estadísticas presupuestales y fiscales, al extender el modelo de armonización con estándares internacionales a todas las entidades públicas<sup>28</sup>.

### 3.2.2 Portal de Transparencia Económica e informes a los ciudadanos

El Portal es una herramienta que busca divulgar el buen uso de los recursos públicos del nivel nacional haciendo visible el manejo de los montos ejecutados y por ejecutar. El Portal de Transparencia Económica (PTE) está abierto al público sin restricción alguna y allí se puede consultar la trazabilidad del gasto a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). También se muestran los datos históricos con cortes mensuales, mes a mes y acumulado mensual, por sectores y órganos que componen el PGN, y permite el acceso a las bases de datos respectivas en los diversos formatos informáticos.<sup>29</sup>

Vale la pena resaltar que la información disponible en el PTE es actualizada diariamente y proviene de los Sistemas Integrados de Información Financiera -SIIF Nación y de Contratación Pública – SECOP, lo que garantiza su transparencia, completitud y oportunidad. La información, oportuna y oficial permite contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos y para evaluar, por parte de los ciudadanos, la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables de su funcionamiento.

Aunando esfuerzos con la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, desde 2014 el PTE permite la consulta del detalle de los contratos suscritos con cargo al presupuesto nacional, permitiendo al ciudadano conocer todo el trámite contractual vinculado a una asignación de gasto. El PTE también ajustó los mapas interactivos de giros del Sistema General de Regalías (SGR) por departamento y por municipio, así como las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP). Igualmente, se encuentran a disposición de la ciudadanía los contratos derivados de los convenios administrativos que la Nación suscribe con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de infraestructura (red terciaria), el Fonseca e infraestructura deportiva.

---

<sup>28</sup> Las herramientas del CCPET, pueden ser consultadas en el siguiente enlace:

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages\\_catalogoclasificacionpresupuestalCCPET7](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_catalogoclasificacionpresupuestalCCPET7)

<sup>29</sup> Ver, <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

En el marco de sus desarrollos más recientes, el PTE presenta en la actualidad información relativa a los pactos con objetivos transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad* (Ley 1955 de 2019), correspondientes a construcción de paz, equidad de oportunidades de los grupos étnicos y equidad de las mujeres.<sup>30</sup>

Adicionalmente, y en vista de la magnitud de los recursos programados en el PGN para la atención de la pandemia del COVID-19, en el portal también se publica información presupuestal y contractual. A lo largo de 2020 se publicaron dos reportes que dan cuenta de los dineros destinados para atender la pandemia del COVID-19 por parte de los entes del orden nacional, así como un mapa especial que muestra los contratos suscritos por departamentos y municipios para atender la pandemia. A finales de año se publicaron en el Portal los reportes de los denominados trazadores presupuestales de Equidad de la mujer y Construcción de Paz atendiendo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, así como una nueva versión interactiva del Presupuesto Ciudadano 2021.

El Portal no solo muestra hoy en día la ejecución financiera de desembolsos de todos los contratos de entidades públicas del orden nacional, sino la etapa precontractual de esos gastos gracias al enlace con SECOP. Así mismo, se ha publicado el reporte piloto de ejecución física de dichos contratos, esto es, la recepción de bienes y servicios asociados a los desembolsos descritos. Gracias al énfasis reciente en la información de las regiones, se han publicado los contratos suscritos por alcaldías y gobernaciones desde el año 2017. En este sentido, se ha fortalecido una política clara y activa para mejorar la transparencia del proceso presupuestal y la información fiscal haciéndolos más accesibles y comprensibles para los ciudadanos a través del PTE y del SECOP<sup>31</sup>.

Como complemento, la página web del Ministerio de Hacienda hace públicos los informes detallados del anteproyecto de presupuesto de cada vigencia, el proyecto de ley de presupuesto y sus documentos soporte. Este mismo sitio web publica informes mensuales sobre la ejecución del PGN del año en curso, que dan cuenta de las modificaciones presupuestales realizadas, los compromisos de gasto adquiridos, las obligaciones de pago contraídas y los giros efectuados<sup>32</sup>. También divulga información sobre la programación y ejecución del presupuesto del SGR, lo cual permite a los ciudadanos tener una visión más completa del presupuesto público<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> De acuerdo con los artículos 219°, 220° y 221° de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

<sup>31</sup> Los sitios web son: (<http://www.pte.gov.co>) y (<http://www.colombiacompra.gov.co/SECOP>)

<sup>32</sup> Esta información se encuentra disponible en el siguiente sitio web:

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogrnlacion](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogrnlacion)

<sup>33</sup> El SGR fue creado en 2011 y reformado en 2019 a nivel constitucional. Más información sobre el SGR se encuentra disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas---SGR.aspx>

### 3.2.3. Desarrollo de Trazadores Presupuestales

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 reconoce la importancia de contar con clasificaciones que permitan el seguimiento detallado de partidas consideradas estratégicas para la ejecución de las políticas públicas. Es así como se incorpora el concepto de marcadores o trazadores presupuestales, entendidos éstos como marcas o huellas de las apropiaciones, de su financiación y ejecución que permiten identificarlas expresamente y que facilitarán el seguimiento a recursos de importancia estratégica y social para la Nación.

Así, el artículo 219 de la Ley 1955 de 2019 establece “un marcador presupuestal especial, (para) las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom”; el artículo 220 determina un trazador presupuestal para la paz denominado “Construcción de paz”.

A comienzos de 2020 se ajustó el sistema *Traza* del ministerio para que las entidades del orden nacional encargadas de la ejecución de los recursos destinados a la Equidad de la mujer y a la Construcción de paz pudieran registrar dichas ejecuciones en detalle. En el primer semestre se redactó un primer informe al Congreso con la asignación y ejecución financiera en estos dos trazadores y en julio siguiente los dos anexos, uno de cada tema, dentro del Proyecto de PGN 2021. En el segundo semestre se publicaron en el Portal de Transparencia Económica sendos reportes web interactivos con las cifras de ejecución de estos temas, disponibles para todos los ciudadanos.

### 3.2.4 Gestión Financiera Pública: CONPES 4008 de 2020

El Ministerio lideró la elaboración del documento CONPES del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública, cuyo resultado fue la aprobación el 26 de octubre de 2020 de la Política Nacional de Información Financiera Pública con el objetivo de “adoptar una visión sistémica de la información de GFP, mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce, acciones a realizar entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos”.

En desarrollo del componente institucional previsto por la política, se expidió el Decreto 224 de marzo de 2021 mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera

Pública (CIIGFP) como órgano rector de la información de GFP en el país y la cual busca coordinar la toma de decisiones por parte de los órganos rectores en las diferentes esferas de la GFP, por lo cual sus integrantes incluyen al MHCP, al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y a la Contaduría General de la Nación (CGN). El Ministerio de Hacienda se encargará de presidir este órgano superior, en su labor de dar lineamientos y coordinar las políticas, normas, procesos y sistemas tecnológicos para el manejo de información sobre la gestión de recursos públicos.

Desde la emisión del Decreto, se ha liderado la gestión de las actividades requeridas para poner en marcha la CIIGFP, especialmente de cara a: la primera sesión de la Comisión, que debe llevarse a cabo a más tardar en septiembre de 2021; y, de la elaboración del Plan Integral de Acción para la Información de GFP que debe aprobarse en un plazo no mayor a un año.

### 3.3. Ley reglamentaria del SGR y aprobación del Presupuesto Bial del SGR 2021-2022

La gestión presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se adelantó en línea con su reforma (Acto Legislativo 005 de 2019<sup>34</sup>), la cual tuvo como objetivo: i) fortalecer la capacidad de inversión de las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas<sup>35</sup> y de los municipios más pobres del país; ii) mantener estable la inversión de impacto regional; y iii) optimizar los recursos de funcionamiento del sistema.

La Ley 2056 de 2020<sup>36</sup> reglamenta este Acto Legislativo. Su texto fue producto de las consultas previas con las comunidades en todo el país, de un amplio y juicioso debate en el Congreso de la República, y refleja plenamente los acuerdos alcanzados para su aprobación. Esta ley establece, entre otros aspectos, los criterios de distribución y asignación de las regalías entre los diferentes conceptos de gasto señalados en el artículo 361 constitucional, que fueron la base para la elaboración de la Ley bial de presupuesto del SGR 2021-2022.

La formulación del presupuesto se fundamenta en los valores del Plan de Recursos estimados para los dos primero años<sup>37</sup> y su principal propósito es el de impulsar la reactivación económica, motivo

---

<sup>34</sup> "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones".

<sup>35</sup> Departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

<sup>36</sup> "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".

<sup>37</sup> El Plan de Recursos está conformado por la proyección de los ingresos corrientes del SGR con un horizonte de 10 años (2021-2030).

plenamente compatible con el objetivo de emplear ingresos fiscales transitorios para alcanzar objetivos estructurales de desarrollo, como son el cierre de brechas entre regiones y grupos poblacionales, la disminución de los índices de pobreza y el aumento de la competitividad del país.

El presupuesto del SGR se aprobó por un valor de \$17,3 billones (Ley 2072 de 2020<sup>38</sup>). Posteriormente se le adicionó la suma resultante de los saldos no ejecutados de la vigencia 2019-2020, el saldo del mayor recaudo del bienio 2017-2018 y el desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización con ocasión de la caída drástica de los ingresos del SGR en el año 2020 (Decretos 317<sup>39</sup> y 332<sup>40</sup> de 2021), por \$19,6 billones. Así, para el bienio 2020-2021 se cuenta con un presupuesto total de \$36,8 billones (3,6% del PIB), de los cuales, \$35 billones financiarán proyectos de inversión, \$792 mil millones se ahorrarán a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo para el Ahorro Pensional Territorial (FONPET), y \$957 mil millones cubrirán los gastos de Administración del SGR y el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC). Véase tabla 23.

---

<sup>38</sup> "Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022".

<sup>39</sup> "Por el cual se cierra el presupuesto de la vigencia 2019-2020 y se adiciona el presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías incorporando la Disponibilidad Inicial 2021-2022 y el saldo del mayor recaudo 2017 - 2018"

<sup>40</sup> "Por el cual se cierra el presupuesto de la vigencia 2019-2020 y se adiciona el presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías incorporando la Disponibilidad Inicial 2021-2022 y el saldo del mayor recaudo 2017 - 2018"

**Tabla 23. Presupuesto de Gastos SGR 2021-2022**

Miles de millones de pesos (MM)

ASIGNACIÓN	Ley 2072 de 2020	Adiciones	Total Presupuesto SGR 2021 -2022
<b>1.REGIONAL</b>	<b>5.245</b>	<b>7.352</b>	<b>12.597</b>
Departamentos	3.147	6.218	9.365
Departamentos Reactivación	-	1.134	1.134
Regiones	2.098	-	2.098
<b>2. LOCAL</b>	<b>2.314</b>	<b>1.521</b>	<b>3.835</b>
<b>2.1 Local NBI, 4, 5 y 6 Categoría</b>	<b>1.956</b>	<b>1.521</b>	<b>3.477</b>
2.1.1 Resto Inversión	1.695	1.521	3.216
2.1.2 Ambiente y Desarrollo Sostenible	261	-	261
<b>2.2 Comunidades étnicas</b>	<b>358</b>	<b>-</b>	<b>358</b>
<b>2.2.1 Resto Inversión</b>	<b>310</b>	<b>-</b>	<b>310</b>
2.2.1.1 Pueblos Indígenas	134	-	134
2.2.1.2 NARP	147	-	147
2.2.1.3 Rrom	29	-	29
<b>2.2.2 Ambiente Comunidades étnicas</b>	<b>48</b>	<b>-</b>	<b>48</b>
<b>3. DIRECTAS</b>	<b>4.023</b>	<b>3.482</b>	<b>7.505</b>
<b>3.1 20% Directas</b>	<b>3.239</b>	<b>3.035</b>	<b>6.275</b>
<b>3.2 5% Directas anticipadas</b>	<b>771</b>	<b>-</b>	<b>771</b>
<b>3.3. Incentivos a la Producción, Exploración Formalización</b>	<b>12</b>	<b>68</b>	<b>80</b>
<b>3.4. Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático</b>	<b>-</b>	<b>369</b>	<b>369</b>
<b>3.5 Subsidios Mineros</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
<b>4. CIENCIA, TECNOLOGIA e INNOVACIÓN</b>	<b>1.543</b>	<b>2.579</b>	<b>4.121</b>
4.1 Resto inversión	1.234	2.579	3.813
4.2 Ambiente y desarrollo sostenible	309	-	309
<b>5. PAZ</b>	<b>2.753</b>	<b>3.956</b>	<b>6.710</b>
<b>6. AMBIENTAL</b>	<b>154</b>	<b>-</b>	<b>154</b>
<b>7. CORMAGDALENA</b>	<b>77</b>	<b>100</b>	<b>177</b>
<b>A. TOTAL INVERSION (1+2+3+4+5+6+7)</b>	<b>16.110</b>	<b>18.990</b>	<b>35.099</b>
<b>B. ADMINISTRACIÓN SGR y SSEC</b>	<b>463</b>	<b>494</b>	<b>957</b>
<b>C. AHORRO FAE y FONPET</b>	<b>694</b>	<b>98</b>	<b>792</b>
<b>TOTAL SGR (A+B+C)</b>	<b>17.267</b>	<b>19.581</b>	<b>36.847</b>

Fuente: DGPPN con base en la Ley 2072 de 2020 y decretos de adición

A 31 de mayo de 2021, del presupuesto del SGR se han ejecutado recursos por \$1,9 billones, equivalentes al 5,3 % del presupuesto vigente. De esta suma, \$1,8 billones son recursos de inversión. En el transcurso del primer año de la bienalidad se espera que las entidades ejecutoras implementen cada vez con más eficiencia los procedimientos para la aprobación de proyectos y la ejecución de recursos del SGR establecidos en el Decreto Reglamentario del SGR (Decreto 1821 de 2020<sup>41</sup>), teniendo en cuenta que uno de los aspectos relevantes de la reforma fue la eliminación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión **para aquellas asignaciones que se encuentra**

<sup>41</sup> "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías"

**en cabeza de las entidades territoriales**, lo cual debe traducirse en mayor celeridad en la aprobación de proyectos, tema que se detalla a continuación.

### 3.3.1. Participación del MHCP en los OCAD

Ahora bien, en la vigencia 2019-2020, el MHCP participó como miembro de: i) seis OCAD Regionales de los cuales en tres fue ministerio líder; ii) 18 de los 32 OCAD departamentales de los cuales en cuatro fue Ministerio líder; iii) dos de ocho de las corporaciones autónomas receptoras de regalías directas; y iv) OCAD Paz. El Ministerio ejerció el rol de líder del Gobierno nacional en los OCAD regionales Centro-Sur, Centro-Oriente y Llanos y en los OCAD Departamentales de Boyacá, Córdoba, Santander y Meta.

Durante la vigencia 2019-2020, en los OCAD en los que el MHCP participó en el rol de acompañante o líder, se aprobaron 1.247 proyectos de inversión en 299 sesiones OCAD, por un monto total de \$8,7 billones que correspondió al 79 % del presupuesto de recursos de inversión del bienio 2019-2020 como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 24. Proyectos aprobados por región en los OCAD con participación del MHCP**  
 Vigencia 2019-2020  
 Corte 31 de diciembre de 2020  
 (millones de pesos)

OCAD	Asignación Presupuestal (1)	Valor SGR Aprobado (2)	% Aprobación	No. Sesiones Aprobaciones OCAD	No. Proyectos
<b>Rol MHCP: Líder</b>					
DEPARTAMENTAL BOYACA	97.606	96.858	99%	7	67
DEPARTAMENTAL CÓRDOBA	74.444	60.940	82%	6	7
DEPARTAMENTAL META	617.859	440.968	71%	14	51
REGIONAL CENTRO ORIENTE	1.250.470	817.361	65%	25	105
REGIONAL CENTRO SUR	584.653	459.184	79%	43	65
REGIONAL LLANOS	599.682	476.534	79%	20	69
DEPARTAMENTAL SANTANDER	171.569	150.088	87%	15	43
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3.396.284</b>	<b>2.501.933</b>	<b>74%</b>	<b>130</b>	<b>407</b>
<b>Rol MHCP: Acompañante</b>					
DEPARTAMENTAL SAN ANDRES	8.147	5.676	70%	1	1
DEPARTAMENTAL ATLANTICO	322	-	0%	2	2
DEPARTAMENTAL CAQUETA	1.707	1.700	100%	1	1
DEPARTAMENTAL CAUCA	13.292	3.594	27%	6	16
DEPARTAMENTAL CESAR	234.016	207.496	89%	14	44
DEPARTAMENTAL GUAVIARE*	115	-	0%	3	4
DEPARTAMENTAL MAGDALENA	9.293	9.118	98%	7	7
DEPARTAMENTAL N. SANTANDER	25.142	22.114	88%	7	12
DEPARTAMENTAL TOLIMA	119.383	80.065	67%	10	20
REGIONAL CARIBE	1.909.964	1.757.222	92%	38	122
REGIONAL EJE CAFETERO	927.247	815.837	88%	24	78
REGIONAL PACIFICO	1.522.501	1.370.654	90%	25	223
PAZ	2.836.746	1.906.550	67%	28	305
CVS	14.042	13.759	98%	3	5
CORPOBOYACA	8	-	0%		
DEPARTAMENTAL AMAZONAS	0	-	0%		
DEPARTAMENTAL CALDAS	8.591	-	0%		
DEPARTAMENTAL QUINDIO	6.072	-	0%		
DEPARTAMENTAL RISARALDA	8.769	-	0%		
DEPARTAMENTAL VAUPES	1	-	0%		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>7.645.357</b>	<b>6.193.784</b>	<b>81%</b>	<b>169</b>	<b>840</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11.041.641</b>	<b>8.695.718</b>	<b>79%</b>	<b>299</b>	<b>1.247</b>

(1) Corresponde a la Asignación presupuestal vigente en el bienio 2019-2020 y se descuenta de la disponibilidad inicial los proyectos aprobados sin girar de la vigencia anterior

(2) Corresponde a los proyectos aprobados en las sesiones de la vigencia 2019-2020. No incluye vigencias futuras ni rendimientos financieros

De \$8,7 billones en recursos aprobados en los OCAD en que el MHCP participó como líder o acompañante, un 45 % se destinó a financiar proyectos de inversión del sector transporte, seguido por educación con un 16 % de los recursos y, en tercer lugar, se encuentran proyectos que se destinaron a minas y energía y vivienda y ciudad y territorio con una participación del 15 %.

Para la vigencia 2021-2022 y conforme a la reforma normativa introducida a partir del Acto legislativo 05 de 2019 para el SGR, le corresponde al MHCP liderar en tres de los seis OCAD Regionales: Centro Oriente, Caribe y Pacífico, conforme a lo establecido en el Decreto 201 de 2021 y la Resolución 0558 del 15 de marzo de 2021. Asimismo, seguirá participando como

miembro del OCAD PAZ como acompañante de acuerdo con lo señalado en los Artículos 1.2.4.1.1. y 1.2.4.2.14. del Decreto 1821 de 2020.

En el bienio 2021-2022 la apropiación presupuestal vigente para aprobar proyectos de inversión en los OCAD en que participa el MHCP como representante del Gobierno nacional, es en total \$7,54 billones, distribuidos en \$1,04 billones en los OCAD Regionales y \$6,5 billones en el OCAD Paz.

**Tabla 25. OCAD con participación del MHCP**

Cifras en millones de pesos

OCAD EN QUE PARTICIPA EL MHCP	APROPIACIÓN 2020-2021 (1)
<b>OCAD REGIONALES</b>	<b>1.046.448</b>
Región Caribe	529.926
Región Centro - Oriente	257.598
Región Pacífico	258.924
<b>OCAD PAZ</b>	<b>6.493.633</b>
Asignación Para La Paz	3.367.301
Asignación Para La Paz - Adelanto Art. 361 De La C.P.	2.219.195
Incentivos A La Producción Acto Legislativo 04 De 2017	654.257
Proyectos De Infraestructura De Transporte -Paz	252.879
<b>TOTAL</b>	<b>7.540.080</b>

Fuente: Ley 2072 de 2020, Decreto 317 de 2021 e incluye restricción presupuestal de aprobación - Grupo SGR

Es importante señalar que no se han aprobado proyectos de inversión en los seis OCAD regionales, teniendo en cuenta que la instalación de los mismos se llevó a cabo el 30 de abril de 2021, conforme el parágrafo del artículo 2.4.3 del Acuerdo 003 de 2021 de la Comisión Rectora. Por su parte el OCAD Paz ha sesionado en tres ocasiones y se han aprobado 129 proyectos por \$1,8 billones.

3.3.2. Acciones adelantadas por el SGR en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, el MHCP a través del Grupo del Sistema General de Regalías, hasta el 31 de diciembre de 2020, dispuso de unas herramientas de control de saldo de recursos efectivamente recaudados (recaudo menos proyectos aprobados pendientes de pago) de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación 60 % y 40 % y Asignaciones Directas, que se actualizaron diariamente y representaron una fuente de consulta, con una información indicativa, que le permitió a las entidades territoriales y secretarías técnicas

calcular el saldo de recursos efectivamente recaudados que podrían utilizar para la aprobación de proyectos de emergencia, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 513 de 2020.

Actualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, las entidades territoriales receptoras de Asignaciones Directas y de la Asignación para la Inversión Local, serán las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión con cargo a estos recursos del SGR, razón por la cual, incluso para los proyectos que se aprueban en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, la gestión es realizada directamente y no ante algún OCAD.

Durante este bienio con cargo a las disponibilidades iniciales, se ha continuado con la ejecución de proyectos aprobados en el marco de la emergencia económica de conformidad con la expedición del Decreto 513 del 2 de abril 2020, en este sentido a 31 de mayo de 2021 se evidencian con asignación presupuestal un total de 343 proyectos financiados con cargo a recursos de la Cuenta Única del Sistema General de Regalías distribuidos como se ve en la siguiente tabla.

**Tabla 26. Proyectos en ejecución con recursos del SGR en el marco de la Emergencia**  
(Cifras en millones)

Fuente	Valor aprobado
Asignación Ciencia, Tecnología e Innovación	540.324
Asignación de Inversión Regional Departamentos	209.790
Asignaciones Directas	63.856
Asignación Inversión Local	12.185
Decretos Legislativos 574 y 798 de 2020	4.695
Incentivos a la Producción AL 04 de 2017	910
Incentivos a la Producción, Exploración y Formalización	278
<b>Total</b>	<b>832.038</b>

\* Corte 31 de mayo de 2021: 343 proyectos con asignación presupuestal en virtud del Decreto 513 de 2020

Fuente: Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías

### 3.3.3. Giro de los recursos

La gestión financiera para los diferentes recursos del SGR se realiza con pago a destinatario final, de tal manera que las obligaciones legalmente adquiridas por la entidad ejecutora se pagan directamente desde la Cuenta Única del SGR a la cuenta bancaria del destinatario final. El pago a destinatario final fue implementado desde 2017 para los fondos de inversión del SGR,

exceptuando FCR 40 % y Asignaciones Directas<sup>42</sup>. A partir del 1 de enero de 2019 se implementó también para las Asignaciones Directas y el FCR 40 %<sup>43</sup>, con lo cual se convirtió en un mecanismo de obligatorio cumplimiento para la ejecución de todos los fondos de inversión del SGR a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR).

La Ley 2056 de 2020 ratifica en su artículo 27 que los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del Sistema General de Regalías a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

El pago a destinatario final contribuye a un manejo eficiente de los recursos del SGR y genera grandes beneficios para las entidades territoriales, no solo en términos de transparencia sino también de rentabilidad y disminución de costos de transacción bancaria, de conformidad con lo señalado en el Boletín Macro Sectorial No. 11 del 22 de enero de 2018 de la Contraloría General de la República. Por otra parte, el registro de esta información en el SPGR facilita la elaboración de informes presupuestales y contables para los organismos de seguimiento y control y permite el monitoreo a la ejecución financiera de estos recursos. La ejecución financiera de los recursos del Sistema General de Regalías al término de la vigencia 2019-2020 se expresa en la siguiente tabla:

---

42 Decreto 2190 de 2016 Artículo 16

43 Ley 1942 de 2018 Artículo 19

**Tabla 27. Giro de recursos Vigencia 2019-2020**  
(millones de pesos)

Concepto	Apropiación ajustada (1)	Proyectos asignados en SPGR (2)	RP (2)	Pagos y giros (1)	% Girado / Presupuesto	% Girado / Proyectos asignados (3)
Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	607.837	-	-	323.370	53%	
Funcionamiento del sistema	464.736	-	-	289.285	62%	
Monitoreo, seguimiento, control y evaluación	211.911	-	-	186.561	88%	
<b>Subtotal Administración</b>	<b>1.284.484</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>799.215</b>	<b>62%</b>	
Asignación Paz - Adelanto-Art 361 DE LA C.P.	2.143.767	-	-	-	0%	
Asignación Paz	2.172.395	2.126.795	1.642.224	793.965	37%	37%
Paz- infraestructura vial	671.605	657.655	602.265	418.726	62%	64%
Paz - Incentivo a la producción	191.761	73.012	53.079	16.848	9%	23%
Municipios Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique	158.045	130.053	100.302	59.052	37%	45%
Fondo de Compensación Regional FCR60%	5.870.904	5.137.411	4.364.467	2.847.477	49%	55%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI	3.113.736	1.956.059	1.127.226	578.619	19%	30%
Fondo de Desarrollo Regional - FDR Compensaciones de AD	494.489	-	-	-	0%	
Fondo de Desarrollo Regional - FDR Infraestructura vial	647.513	559.888	526.907	374.702	58%	67%
Fondo de Desarrollo Regional - FDR Inversión y FDR Gestión del Riesgo	4.686.928	3.838.136	3.148.651	2.070.938	44%	54%
Asignaciones Directas	3.633.032	3.055.121	2.590.407	1.682.995	46%	55%
Compensación Asignaciones Directas	1.545.660	824.779	556.100	384.860	25%	47%
Fondo de Compensación Regional FCR40%	2.171.093	1.360.749	1.196.120	922.058	42%	68%
Incentivo a la Producción	107.642	106.919	86.958	39.818	37%	37%
Subsidio Minero	9.452	3.206	1.117	361	4%	11%
<b>subtotal Inversión</b>	<b>27.618.022</b>	<b>19.829.783</b>	<b>15.995.822</b>	<b>10.190.421</b>	<b>37%</b>	<b>51%</b>
FAE	2.425.954	-	-	2.363.833	97%	
FONPET	1.239.254	-	-	1.215.640	98%	
<b>Subtotal Ahorro</b>	<b>3.665.208</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.579.473</b>	<b>98%</b>	
<b>Total General</b>	<b>32.567.713</b>	<b>19.829.783</b>	<b>15.995.822</b>	<b>14.569.108</b>	<b>45%</b>	

<sup>1</sup> Fuente: Decreto 317 de 2021

<sup>2</sup> Fuente: SPGR Corresponde a los recursos incorporados y ejecutados a través del SPGR en la bienalidad 2019-2020. Corte 31 de diciembre de 2020.

<sup>3</sup> Solo aplica para recursos de inversión.

Al cierre del bienio 2019-2020, del presupuesto ajustado por \$32,57 billones se giró un total de \$14,57 billones. Respecto a los recursos de inversión apropiados por \$27,62 billones, se aprobaron y asignaron en el SPGR \$19,83 billones de los cuales se giraron \$10,19 billones directamente desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales, al cierre del bienio. Estas cifras corresponden a la ejecución realizada de las entidades territoriales desde la Cuenta Única del SGR y no refleja la información de la ejecución de los recursos de vigencias anteriores del SGR que se encuentran en las cuentas maestras de las entidades territoriales.

Asimismo, el artículo 22 de la Ley 2056 de 2020 estableció los conceptos de distribución aplicables a partir de la vigencia 2021-2022 para los recursos del SGR, razón por la cual la gestión del presupuesto en el SPGR se hace sobre las nuevas asignaciones desarrolladas conforme la homologación a la que refiere el artículo 205 de la Ley 2056 de 2020, tanto para las apropiaciones determinadas en la Ley 2072 de 2020 para esta vigencia, como también para las disponibilidades iniciales correspondientes a los recursos que al término del 31 de diciembre de 2020 quedaron con saldos por pagar. La siguiente tabla presenta la ejecución presupuestal para 2021-2022 con corte a 31 de mayo de 2021:

**Tabla 28. Giro de recursos Vigencia 2021-2022<sup>5</sup>**  
(millones de pesos)

Concepto	Presupuesto <sup>6</sup>	Proyectos Aprobados (Registrados en el SPGR)	CDPs	RPs	Valor girado	% Girado del Aprobado
ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	714.132	-	-	-	75.799	11%
SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL (SSEC)	150.021	-	-	-	29.101	19%
<b>Subtotal Administración</b>	<b>864.153</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>104.900</b>	<b>12%</b>
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL - DEPARTAMENTOS	7.707.334	4.603.759	3.635.139	2.925.110	652.692	22%
ASIGNACIONES DIRECTAS (20% DEL SGR)	5.657.911	2.312.607	1.941.673	1.349.018	429.866	32%
ASIGNACIÓN PARA LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN - CONVOCATORIAS 2021	3.031.628	2.034.729	1.176.531	673.885	148.834	22%
ASIGNACIÓN PARA LA PAZ	3.367.301	1.412.024	1.323.527	1.235.890	327.792	27%
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN LOCAL SEGUN NBI Y CUARTA, QUINTA, Y SEXTA CATEGORÍA	2.876.963	605.447	484.915	322.517	108.437	34%
GESTIÓN DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	369.494	359.578	342.000	213.033	49.234	23%
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL, PARAGRAFO 8° TRANSITORIO DEL ART. 361 DE LA CP	252.879	232.742	180.411	164.087	26.337	16%
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL - PARÁGRAFO 8° TRANSITORIO DEL ART. 361 DE LA C.P.	272.811	178.999	168.196	158.266	27.382	17%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA	161.408	88.269	60.208	42.268	9.308	22%
INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2017	654.257	60.380	56.950	45.570	19.254	42%
INCENTIVO A LA PRODUCCIÓN; EXPLORACIÓN Y FORMALIZACIÓN	79.576	53.351	36.540	27.836	6.713	24%
ASIGNACIONES DIRECTAS ANTICIPADAS (5% DEL SGR)	617.104	25.597	18.246	3.848	-	0%
DECRETOS LEGISLATIVOS 574 Y 798 DE 2020	9.090	4.695	3.826	2.377	1.095	46%
ASIGNACIÓN AMBIENTAL	123.421	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN - AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – CONVOCATORIAS	133.803	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – CONVOCATORIAS	534.412	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN - CONVOCATORIAS 2021 - AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	113.239	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN LOCAL - AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	208.663	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN LOCAL GRUPOS ÉTNICOS	286.336	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL - COMPENSACIÓN BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES DIRECTAS AÑO 2020	505.315	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL – DEPARTAMENTOS ART. 209 DE LA LEY 2056 DE 2020	1.134.070	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL - GESTIÓN DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	249.945	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL – REGIONES	1.678.523	-	-	-	-	-
ASIGNACIÓN PARA LA PAZ - ADELANTO ART. 361 DE LA C.P.	2.219.195	-	-	-	-	-
<b>Subtotal Inversión</b>	<b>32.244.479</b>	<b>11.972.178</b>	<b>9.428.163</b>	<b>7.163.706</b>	<b>1.806.945</b>	<b>25%</b>
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (FAE)	344.928	-	-	-	105.507	-
FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (FONPET)	308.131	-	-	-	66.726	-
<b>Subtotal Ahorro</b>	<b>653.058</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>172.233</b>	<b>-</b>
<b>Total General</b>	<b>33.761.690</b>	<b>11.972.178</b>	<b>9.428.163</b>	<b>7.163.706</b>	<b>2.084.078</b>	<b>29%</b>

- Fuente: Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías. Ejecución 2021-2022 con corte a 31 de mayo 2021.

- Ley 2072 de 2020, por la cual se establece el presupuesto para el bienio 2021-2022 + Decreto 317 de 2021, por el cual se cierra el presupuesto de la vigencia 2019-2020 y se adiciona el presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías incorporando la Disponibilidad Inicial 2021-2022 y el saldo del mayor recaudo 2017 – 2018 + Decreto 332 de 2021 por el cual se adiciona el presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías con ocasión del Desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización.

- El presupuesto corresponde a la Ley 2072 de 2020, Decreto 317 de 2021, Decreto 322 de 2021 e incluye el 20% de la Restricción Presupuestal de los ingresos corrientes

- El % girado corresponde a los giros realizados de los proyectos aprobados e incorporadas en SPGR

Es importante aclarar que, la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación se ejecuta a través de proyectos de inversión que se presentan a convocatorias públicas, abiertas y competitivas estructuradas por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación – MCTel, proyectos que son aprobados por el OCAD de CTel. Así mismo para los proyectos de inversión financiados con la asignación Ambiente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el

Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible determinarán lineamientos y criterios para la viabilidad, aprobación y ejecución de estos a través de convocatorias estructuradas por MADS y DNP.

Los resultados muestran que, a 31 de mayo de 2021, del presupuesto vigente para este bienio se ha girado un total de \$2,08 billones. De acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 2056 de 2020, durante esta vigencia los giros realizados corresponden a la gestión de ejecución de estos recursos y la ordenación del pago de las obligaciones legalmente adquiridas por parte de las entidades ejecutoras, directamente desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales, reflejándose de esta manera para los recursos de inversión un valor comprometido (RP) de \$7,16 billones de los cuales \$1,8 billones ya fueron girados, lo que corresponde a una ejecución del 25 % frente al valor comprometido. Estas cifras corresponden a la ejecución realizada por las diferentes entidades ejecutoras desde la Cuenta Única del SGR y no refleja la ejecución de los saldos comprometidos de recursos de vigencias anteriores del SGR que las entidades territoriales tienen en sus cuentas maestras.

De otro lado, se realizaron reintegros por un valor de \$102.145 millones correspondientes a vigencias anteriores y que fueron incorporados al presupuesto del bienio 2021-2022, de los cuales \$97.999 millones corresponden a recursos de inversión. Esta cifra quedó aforada presupuestalmente conforme al Decreto 317 de 2021 con el cual se efectuó el cierre del presupuesto de la vigencia 2019-2020.

### 3.4. Sostenibilidad fiscal como motor del pacto por la descentralización

La solidez financiera territorial evidenciada en los últimos años, el marco de responsabilidad y disciplina fiscal aplicable al nivel subnacional de gobierno, así como el conjunto de medidas implementadas por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia económica y sanitaria, evitaron que el choque macroeconómico por cuenta de la pandemia del COVID-19 pusiera en riesgo la sostenibilidad fiscal territorial. En términos generales es posible aseverar que las entidades territoriales han mostrado resiliencia ante una crisis sin precedentes.

Fueron múltiples los retos a los que se enfrentaron las gobernaciones y alcaldías durante 2020: la armonización de sus planes de desarrollo teniendo en cuenta el inicio del cuatrienio de gobierno, la afectación sobre los ingresos de recaudo propio debido a la contracción de la actividad

económica, las medidas de confinamiento, los cierres de bares y discotecas, las restricciones al consumo de licores y, en general, la afectación en el ingreso de los hogares y los aumentos dramáticos en los niveles de pobreza. Lo anterior, en un contexto de nuevas presiones de gasto en materia de salud pública, asistencia social y reactivación económica.

Las sólidas condiciones financieras y fiscales que han experimentado estos niveles de gobierno en los últimos años gracias al marco de responsabilidad fiscal (especialmente las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003) y al esquema de transferencias intergubernamentales SGP (Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007), sumado a las medidas que se implementaron para dotar de margen de maniobra financiera para conjurar los efectos de la crisis, permitieron que, en términos macro, al culminar la vigencia 2020 no se presentara un desequilibrio fiscal sistémico en las entidades territoriales. De hecho, para 2021 y los próximos años, los gobiernos subnacionales cuentan con capacidad para contribuir de forma sustancial a la reactivación económica regional.

A continuación, se evidencian las gestiones que, se realizaron para contribuir a la mitigación de los efectos de la pandemia, además de las acciones para promover la sostenibilidad fiscal subnacional.

#### 3.4.1. Medidas implementadas para enfrentar la crisis

En el marco de la emergencia económica y sanitaria se orientó la elaboración de los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 de 2020. Estos Decretos se convirtieron en la principal herramienta financiera de las entidades territoriales para contrarrestar los efectos de la pandemia. Las principales disposiciones contenidas en los mismos se detallan a continuación:

- Reorientación de rentas con destinación específica legal, distintas a las señaladas en la Constitución Política, para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros);
- Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos;
- Autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para efectos de atender la ejecución de recursos;
- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales;

- Créditos de reactivación económica (largo plazo) con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corriente), permitiendo mayor capacidad de endeudamiento para 2020 y minimizando la pérdida de capacidad de deuda en 2021 ante el deterioro de los ingresos corrientes;
- Neutralización de las restricciones de apoyo financiero derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 (ocasionado por la caída de los ingresos corrientes de libre destinación);
- Transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá;
- Medidas de alivio tributario, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (disposiciones que fueron declaradas inexequibles por la Corte).

Los decretos expedidos en la emergencia fueron objeto de evaluación por parte de la Corte Constitucional declarando la constitucionalidad de la mayor parte de las medidas allí adoptadas, precisando algunas respecto de su aplicación y, en algunos casos, declarando su inconstitucionalidad. En dicho contexto, la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) se ocupó de orientar a las entidades territoriales en su aplicación a partir de los pronunciamientos de la Corte y en definir el alcance de las decisiones.

### 3.4.2. Efectos de las medidas implementadas

A continuación, se presentan las estimaciones realizadas con el objetivo de identificar el efecto de las principales medidas contenidas en los Decretos 461 y 678 de 2020:

#### *3.4.2.1 Reorientación de rentas con destinación específica*

Al cierre de 2020, un total de 617 entidades territoriales<sup>44</sup> reorientó recursos de destinación específica legal o derivada de actos administrativos, por un total \$2,5 billones, de los cuales el 15 % correspondió a ingresos de carácter recurrente y 85 % a recursos de capital. Por nivel de gobierno, 29 departamentos concentraron el 30,7 % del total de rentas reorientado, 22 capitales el 30,6 % y 566 municipios no capitales el 38,7 %.

---

<sup>44</sup> Muestra de entidades que superó las pruebas de completitud y consistencia de la información reportada en la categoría FUT-Ejecución presupuestal Covid-19.

### 3.4.2.2. Efectos de la neutralización de restricciones financieras por incumplimiento de los indicadores de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000

La caída de los ingresos de las entidades territoriales ponía en riesgo el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento definidos por la Ley 617 de 2000 (relaciones entre gastos de funcionamiento con respecto a ingresos corrientes de libre destinación, según la categoría presupuestal). No obstante, el decreto 678 de 2020 estableció una cláusula de escape transitoria, permitiendo que aquellas administraciones territoriales que superaran los límites ante la caída de los ingresos corrientes de libre destinación como consecuencia de la pandemia, no se vieran expuestas a las restricciones de apoyo financiero de la Nación<sup>45</sup> o de acceso al crédito<sup>46</sup>.

Al cierre de 2020, los efectos de la pandemia presentaron resultados diferenciados por nivel de gobierno, siendo los departamentos los más afectados (con más altas tasas de incumplimiento de la Ley 617 de 2000), seguido de las ciudades capitales. No obstante, la aplicación del decreto 678 permitió neutralizar el efecto, manteniendo o mejorando el porcentaje de entidades territoriales que para 2021 no estará sujeta a las restricciones de apoyo financiero de la Nación o de acceso al crédito, en comparación a lo registrado antes de la pandemia (Tabla 29).

**Tabla 29. Cumplimiento límites de gasto Ley 617 de 2000 – Administración Central (\*)**

Nivel de gobierno	% cumplimiento 2019	% cumplimiento 2020	% ET sin restricciones de apoyo financiero Decreto 678
<b>Departamentos</b>	88%	59%	88%
<b>Capitales</b>	87%	81%	94%
<b>Municipios</b>	93%	93%	97%

(\*) Datos preliminares

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

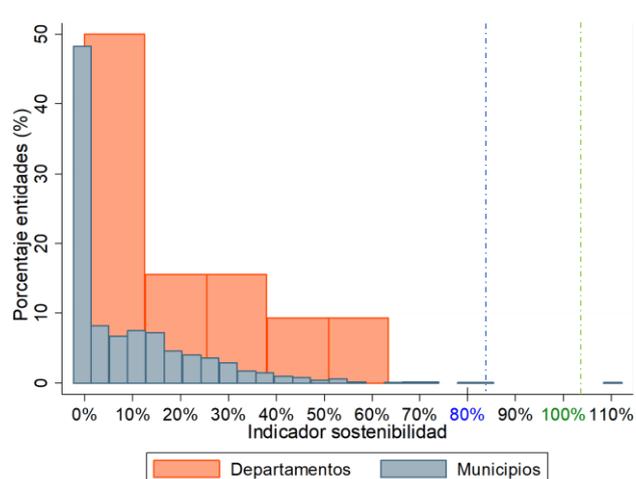
### 3.4.2.3. Efectos sobre la capacidad adicional de endeudamiento

Ante el declive de los ingresos corrientes contabilizado en las entidades territoriales por cuenta de la pandemia, la capacidad adicional de endeudamiento no se ha visto disminuida gracias al Decreto 678 de 2020 (Gráfico 18).

<sup>45</sup> Artículo 80° Ley 617 de 2000.

<sup>46</sup> Artículo 90° Ley 617 de 2000.

**Gráfico 18. Indicador de Sostenibilidad de la Deuda Ley 358 de 1997  
Deuda / Ingresos Corrientes (%)**



Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

Prueba de ello es que, sin la cláusula de escape para el endeudamiento de las entidades territoriales implementada por el Gobierno nacional, con corte al 1° de enero de 2021 la capacidad de adquirir nueva deuda considerando una relación máxima del 80% de la relación deuda /ingresos corrientes, se habría reducido en un 16% en comparación con el 1° de enero de 2020. Con la ampliación del límite al 100%, se estima que la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales se incrementó en 16%, de manera que se cuenta con margen de maniobra vía deuda por un monto equivalente al 3% del PIB.

El mecanismo que definió el Decreto 678 para ampliar el indicador de sostenibilidad de la deuda se mantendrá para la vigencia 2021, lo que se convierte en un elemento crucial de cara a la política fiscal contracíclica que podrían ejecutar las entidades territoriales en lo que resta del periodo de gobierno territorial. Las principales ciudades del país, así como algunos departamentos, aprobaron cupos de endeudamiento con el objetivo de apalancar los planes de reactivación económica.

#### 3.4.2.4 Sobretasa al ACPM

La destinación transitoria del 100% de la sobretasa al ACPM para Departamentos y Bogotá establecida en el Decreto 678 (a partir del periodo gravable junio 2020 y hasta el periodo gravable diciembre 2021), significó que estas entidades vieran incrementado durante 2020 el flujo de recursos recibidos por dicho concepto en 15 % en términos reales (Tabla 30).



del FOME). Los gastos de funcionamiento cayeron a la misma tasa que la evidenciada por los ingresos de recaudo propio, mientras que la inversión social y los intereses de deuda registraron crecimientos conservadores. Así, el balance corriente se deterioró, pero se mantuvo en terreno positivo (0,9 % del PIB).

Preservando la dinámica presentada a lo largo de 2020, la formación bruta de capital exhibió un comportamiento a la baja (con una caída del 40 %) estrechamente vinculado al ciclo político presupuestal, pues al ser inicio del cuatrienio de gobierno se esperaba una contracción dado que los esfuerzos de las administraciones centrales territoriales se concentraron más en la armonización que en la ejecución de sus planes de desarrollo. Además, las presiones de gasto derivadas de la pandemia se materializaron en salud pública y asistencia social, los cuales se contabilizan como inversión social.

Por su parte, los ingresos de capital descendieron (jalonados por los menores retiros del FONPET y rendimientos financieros) pero a un menor ritmo que la formación bruta de capital. De esta manera, el déficit de capital (0,75 % del PIB) resultó inferior al observado en la vigencia 2019.

La pandemia del COVID-19 y su afectación sobre los ingresos de recaudo propio de las entidades analizadas no significó una presión sustancial sobre la deuda pública: el saldo de estas obligaciones tan solo aumentó 4 % nominal entre 2019 y 2020, alcanzando el 1,7% PIB.

En síntesis, las entidades territoriales no experimentaron un desequilibrio fiscal sistémico ocasionado por la pandemia del COVID-19. Existe espacio fiscal para que en los próximos años se conviertan en un actor protagónico de la reactivación económica local y se mantenga la prestación de servicios esenciales a los ciudadanos.

#### 3.4.4. Fortalecimiento de los ingresos locales y de las capacidades administrativas de los departamento y municipios

También se contribuye en el mejoramiento de la gestión de ingresos de las entidades territoriales a partir de acciones dirigidas a brindar asesoría y orientación técnica, la atención de consultas y la realización de jornadas de capacitación dirigidas a los funcionarios encargados de la gestión fiscal y financiera, en procura de su sostenibilidad fiscal. Las acciones de mayor relevancia se describen a continuación:

#### *3.4.4.1 Comisión de estudio del sistema tributario territorial*

El artículo 125 de la Ley 2010 de 2019 mantuvo la Comisión de Expertos ad honorem para el estudio del régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, con el objeto de proponer una reforma orientada a hacer el sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal.

Como resultado, la comisión entregó el informe final con las recomendaciones para cada uno de los tributos de mayor participación en los ingresos corrientes de departamentos, municipios y distritos, así como lo relacionado con los temas de procedimiento y administración tributaria. La presentación a la comunidad se hizo formalmente el 21 de agosto de 2020 a través de las plataformas electrónicas del Ministerio de Hacienda y la Universidad de los Andes. El documento final constituye una pieza fundamental para, a partir de este análisis, estructurar las posibles reformas al sistema tributario territorial que deberán ser objeto de discusión en el Congreso de la República.

#### *3.4.4.2 Reglamentario de Plan de Desarrollo respecto del instrumento de financiación con impuestos futuros*

El artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 autorizó a municipios y distritos de categorías especial, 1 y 2, que cumplan con los requisitos allí establecidos, el uso de un novedoso instrumento para la financiación de la renovación urbana, a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión. El objetivo es proveer a las entidades territoriales un mecanismo de financiación de proyectos estratégicos de renovación urbana y así contribuir al mejoramiento de las infraestructuras urbanas y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Este instrumento financiero público conocido como instrumento de financiamiento por impuestos futuros (TIF por sus siglas en inglés), permite obtener anticipadamente recursos a la entidad pública para financiar proyectos de desarrollo urbano y/o infraestructura urbana. Una de sus

principales ventajas es que la deuda asociada al TIF no afecta la capacidad de endeudamiento de la entidad pública.

La utilización de este instrumento permitirá a las entidades territoriales, en particular a los municipios y distritos de categoría especial 1 y 2, que sean gestores catastrales o estén recibiendo el servicio público catastral a través de sus entes asociativos territoriales, la consecución de financiación para el desarrollo de la infraestructura urbana en el marco de los proyectos estratégicos de renovación urbana mediante la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

Con el fin de lograr la implementación de este instrumento de financiación, el MHCP participó junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el DNP en la elaboración de un proyecto de decreto reglamentario que defina los parámetros, condiciones y requisitos básicos a los cuales deben sujetarse las entidades territoriales para hacer uso de este instrumento de financiación. Esto se materializó en el Decreto Reglamentario 1382 del 22 de octubre de 2020 con lo cual las entidades pueden adelantar los proyectos de renovación urbana mencionados.

#### 3.4.5. Gestión de riesgos sectoriales

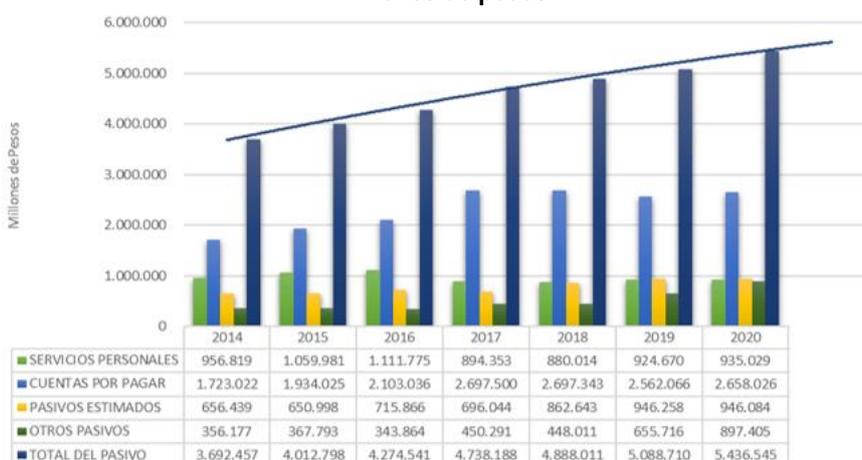
##### *3.4.5.1. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos*

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real, situación que explicó el déficit presupuestal de \$392.057 millones durante 2020, resultando 20 % superior con respecto a la vigencia anterior; sin embargo, frente a 2018 se refleja una disminución del 55 %<sup>49</sup>. El comportamiento del pasivo ha sido creciente y, en todo caso, el subcomponente de cuentas por pagar continúa siendo el más relevante, con una participación del 49 % (Gráfico 20).

---

<sup>49</sup> Información reportada del año 2020 a SIHO a corte 3 de mayo de 2021 correspondiente a 924 ESE.

**Gráfico 20. Pasivo de las Empresas Sociales del Estado del orden territorial**  
Millones de pesos



Fuente: Reporte del Sistema de información hospitalaria SIHO

### 3.4.5.2. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008)

#### a. Sector Salud

En el sector salud, la baja ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se ha consolidado como uno de los principales problemas. Al cierre de 2020, los departamentos dejaron de ejecutar \$1 billón<sup>50</sup> del Fondo Local de Salud, valor similar al evidenciado en la vigencia 2019.

Los saldos en caja de la cuenta maestra de Prestación de Servicios ascendieron a \$347 mil millones, en tanto que la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS durante la vigencia 2020 fue de \$1,5 billones<sup>51</sup>, valor 44 % menor con respecto al cierre de 2019 (\$2,7 billones)<sup>52</sup>; esto como consecuencia, entre otras razones, de la ejecución de la Ley de Punto Final que ha permitido pagar pasivos por valor de \$830 mil millones, de los cuales la Nación cofinanció el 63% (Tabla 31)<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Información tomada del reporte al FUT- EJECUCION\_FONDO\_SALUD. Cierre Vigencia 2019

<sup>51</sup> Información reportada en virtud de la Circular 030

<sup>52</sup> A partir de la vigencia 2020, de acuerdo a lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se adiciona el numeral 42.24 al artículo 42 de la ley 715 de 2001, la Nación asume la competencia para Financiar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como la verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC de los afiliados al Régimen Subsidiado prestados a partir del 1 de enero de 2020 y siguientes, estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>53</sup> Ley 1955 de 2019; artículo 238

**Tabla 31. Pasivo y pagos - Sector salud\***  
Millones de pesos

Fase 1						
15 entidades						
Deuda reconocida	\$676.659	Aportes E.T	\$ 267.841	Total Deuda	\$ 830.648	100%
		Aportes Nación	\$ 408.817			
Fase 2						
3 entidades						
Deuda reconocida	\$153.989	Aportes E.T	\$ 39.200	Total aportes Nación	\$ 523.607	63%
		Aportes Nación	\$ 114.789			

\*Corte abril 2021

Fuente: DAF con información del MSPS

Adicionalmente, se destaca la persistencia de diferentes problemáticas: no priorización en la contratación de los recursos de salud pública con las Empresas Sociales del Estado; financiación de gastos de funcionamiento con recursos SGP -Salud Pública-; y atomización y desarticulación en su ejecución entre departamentos y municipios. Frente al componente de régimen subsidiado en el territorio nacional, a pesar de mostrar una tendencia creciente en afiliación<sup>54</sup>, aún persisten debilidades en la gestión de estrategias dirigidas al aseguramiento universal.

En este sentido, el principal reto se concentra en continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de las administraciones centrales para ajustar rápidamente sus procesos a los recientes cambios normativos y de política pública, derivados principalmente de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno nacional en atención a la pandemia producto del COVID-19.

## b. Sector Educación

La asignación de Educación del SGP ha evidenciado una tasa promedio anual de crecimiento de 7,98% (2016 – 2020); sin embargo, el aumento de la nómina ha sido superior (9,17 % promedio anual), explicado principalmente por las mejoras salariales derivadas de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 2.565 cargos entre 2016 y 2020. No obstante, este incremento en el gasto no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio de 2,58 % anual en el periodo analizado, equivalente a 824.829 alumnos menos para el periodo.

<sup>54</sup> Incremento del 5% entre la vigencia 2019 y 2020 de acuerdo con la "Dinámica del Comportamiento en Salud" reportada por el MSPS

Como consecuencia, la participación es deficitaria y el desbalance se viene financiando con recursos prestados del FONPET por valor de \$2,89 billones<sup>55</sup> (2017-2020), lo anterior sin que exista posibilidad de reembolso por parte del sector. Adicionalmente, se ha hecho reiterada la práctica de aplazar para la siguiente vigencia el pago de prestaciones sociales del magisterio al FOMAG correspondientes al último bimestre del año. Así, la asignación para prestación del servicio presenta aumentos sostenidos, mientras las asignaciones de recursos del sector para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad han mostrado una tendencia decreciente<sup>56</sup> (Gráfico 21).



Fuente: Documentos de Distribución del DNP

De otro lado, es importante resaltar que debido a la emergencia económica, social y ecológica decretada en el país a causa de la pandemia por el virus COVID-19, el Gobierno nacional expidió el Decreto 470 de 2020, donde el artículo 3º modificó la Ley 715 de 2001 con el objetivo de poder asignar recursos de calidad a los Departamentos.

Las entidades territoriales certificadas en educación (ETC)<sup>57</sup> reportaron saldos sin ejecutar por \$351 mil millones en 2020 (situación que se ha presentado en los últimos años<sup>58</sup>). Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues se

<sup>55</sup> Un total \$330 mil millones en 2017, \$1.063 mil millones en 2018, \$491 mil millones en 2019 y \$970 mil millones en 2020.

<sup>56</sup> Frente a la Prestación, la suma de gratuidad y de calidad no subió, sigue bajando. La aparente subida de gratuidad frente a calidad se debe a que para enfrentar la emergencia se tomaron recursos de calidad para el PAE y para garantizar que los establecimientos educativos tuvieran recursos para financiar la compra de elementos de protección sanitaria como tapabocas, gel, alcohol y otros para preparar alternancia.

<sup>57</sup> Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 64 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

<sup>58</sup> Un total de \$532 mil millones en 2017, \$365 mil millones en 2018 y \$238 mil millones en 2019.

identificaron entidades que no requerían o necesitaban parcialmente estos recursos teniendo en cuenta que al cierre de la vigencia quedaron con saldos disponibles sin ejecutar<sup>59</sup>.

Adicionalmente, se identificaron dificultades en el cierre fiscal de algunas ETC que no realizaron la totalidad de los pagos para la financiación de la nómina de la vigencia o suscribieron compromisos que superaron sus ingresos. De acuerdo con el reporte del Formulario Único Territorial (FUT), seis ETC (departamentos de Meta y Sucre y los municipios de Medellín, Chía, Facatativá y Girardot) terminaron la vigencia con déficit en la ejecución de los recursos del SGP, por un valor de \$6.798 millones.

Por otro lado, en relación con el recurso humano del sector, se sigue evidenciando una ineficiente distribución nacional de la planta de cargos, la cual conlleva a la contratación innecesaria del servicio con terceros para la atención de alumnos que podrían cubrirse con planta oficial, cuya nómina está financiada con recursos del SGP. Al respecto, es relevante resaltar que la normativa vigente contempla la figura de traslados al interior y entre ETC. Aunque el sector está haciendo uso de esta herramienta, los resultados aún no son suficientes para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros de los que dispone<sup>60</sup>.

Frente a las deudas laborales del sector, y aunque es deber del Estado financiar los costos laborales inherentes a la descentralización de la educación, las homologaciones no deberían seguir modificándose para incorporar costos originados en procesos mal llevados (la mayoría de ellos prescritos). El artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 (saneamiento de deudas) tampoco debería seguir utilizándose para cubrir los errores o la inactividad de las ETC con recursos del SGP o del PGN. Lo anterior, puesto que hasta el 2018<sup>61</sup> se han pagado \$3,54 billones<sup>62</sup> (0,4 % del PIB).

Sobre el particular, análisis realizados por la DAF evidencian que las deudas originadas en las zonas de difícil acceso, las dotaciones y otras, surgen porque las ETC no cumplen adecuadamente con la normativa. Adicionalmente, las deudas por primas extralegales se originan en la actuación ilegítima de las Asambleas y Concejos, quienes han determinado salarios y prestaciones sin tener

---

<sup>59</sup> Las entidades más representativas fueron los departamentos de Amazonas, Archipiélago de San Andrés y Vichada, junto con el municipio de Sabaneta y el Distrito de Buenaventura, este último con el mayor superávit (aprox. \$32 MM) al cierre de 2020.

<sup>60</sup> Es conveniente recordar que el Gobierno nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó, Putumayo y La Guajira, ha tomado decisiones exitosas de traslado de cargos docentes.

<sup>61</sup> Según información enviada por el Ministerio de Educación Nacional para las vigencias 2019 y 2020 no se aprobaron y pagaron deudas laborales.

<sup>62</sup> Del total, \$2,43 billones (69%) correspondió a 31 departamentos, \$803 mil millones (23%) a 22 municipios capitales, \$186 mil millones (5%) a 38 municipios certificados y \$127 mil millones (3%) a Bogotá. Por tipo de deuda, las homologaciones representaron el 56%, primas extralegales 24%, ascensos acumulados 13%, zonas de difícil acceso 5% y 2% otras.

facultad para hacerlo; los costos acumulados por ascensos en el escalafón docente desaparecerían si se planean los pagos y las ETC reportan oportunamente en el sistema de información del Ministerio de Educación Nacional.

De otro lado, en las entidades territoriales se han identificado problemas como: pasivo laboral sin depurar y sin financiar; contratación innecesaria del servicio educativo; ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; plantas de personal definidas y distribuidas sin tener en cuenta la matrícula atendida; inadecuada provisión, vinculación y pago de personal; inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y desatención de primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados); incorrecta incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; omisión o reporte inconsistente de información sectorial y financiera a la Nación; y autorización y pago de horas extras sin el debido procedimiento.

De igual forma, se encontró un reiterado exceso de gasto administrativo de las ETC, que superaron los topes establecidos por la Nación para tal fin, por lo cual la DAF expidió la Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019, por medio de la cual se suspendieron los giros de la participación de Calidad Matrícula Oficial o de los recursos de prestación de servicios distintos de nómina por exceso de gasto administrativo o problemas en el reporte de la información relacionada con dichos gastos, que busca recuperar \$11.556 millones a través de inversiones en el sector educativo y mejorar la calidad del reporte de información de gasto del SGP en el FUT.

No obstante, el 28 de abril del 2020 y velando porque las entidades territoriales contaran con los recursos del criterio de Equidad - Calidad para la protección del derecho fundamental de la educación de niños, niñas y adolescentes, para atender las necesidades del sector generadas por el COVID-19, la DAF emitió la Resolución No. 1047, levantando parcialmente la medida correctiva de suspensión de giros, dejando condicionado un levantamiento total de la medida correctiva hasta el momento en que las entidades demostraran haber superado los eventos de riesgo que dieron origen a la misma, circunstancia que no se había evidenciado a la fecha.

### **c. Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB**

En el sector APSB el pago de subsidios se ha convertido en una dificultad generalizada que tiene origen en los desentendimientos entre municipios y prestadores con respecto de los valores cobrados por estos últimos por concepto de subsidios. Los prestadores presentan sus facturas sin

soportes y cuando son requeridos por los municipios se niegan a desagregar la información al punto que no es posible verificar la aplicación de los aportes solidarios a la financiación de los subsidios, ni el origen del déficit por subsidios que origina la facturación.

Junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como con la Procuraduría General de la Nación se viene estructurando una posición uniforme frente al problema. Se acordó la necesidad de orientar tanto a prestadores como municipios en la obligación de verificar la aplicación de subsidios y el cobro de aportes solidarios como único mecanismo para optimizar el uso de los recursos de la participación para APSB que se destinan al pago de subsidios, lo anterior siguiendo la normativa y el correcto cobro de aportes solidarios y la aplicación de subsidios.

Complementariamente, se viene trabajando en el fortalecimiento de las entidades territoriales a las que les aplica el seguimiento y control en el marco de la estrategia establecida por el Decreto 028 de 2008, para que se realicen auditorías a las facturas por subsidios que presentan los prestadores, y para que se suscriban los contratos de transferencia en cumplimiento de la obligación legal.

Por otra parte, el superávit de algunos Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI se ha convertido en una ineficiencia sectorial. Son los recursos que estando en los FSRI no son utilizados en el pago de subsidios y tienen origen en la obligación legal para los municipios de categorías segunda a sexta de destinar mínimo el 15 % de la participación para APSB al pago de subsidios. Cuando el valor de los subsidios a pagar es inferior al 15 % descrito, en los FSRI de algunos municipios quedan esos saldos sin posibilidad de ser utilizados porque la única destinación admisible es el pago de subsidios. Al respecto, se hace necesario modificar el parágrafo 2° de la Ley 1176 de 2007 para permitir que los FSRI superavitarios, puedan disponer de esos recursos para otras actividades de inversión sectorial.

La estratificación socioeconómica también es un factor que genera ineficiencia en el adecuado uso de los recursos de APSB. En la medida que ese mecanismo de focalización se encuentre desactualizado, el pago de subsidios seguirá siendo ineficiente puesto que los municipios están subsidiando predios que ya no se encuentran en uso residencial. La DAF ha trabajado en el acompañamiento técnico para que los municipios adopten el concurso económico para que las empresas de servicios públicos concurren a financiar los procesos de actualización que está a cargo de los alcaldes municipales.

#### **d. Participación de Propósito General**

En la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General se ha identificado que los principales problemas se relacionan con la administración a nivel presupuestal y de tesoro, en el proceso contractual para su ejecución y en la desarticulación de los instrumentos para la programación financiera del gasto.

En el ámbito de la gestión presupuestal, las dificultades se centran particularmente en los municipios de categorías 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>, en la identificación de las fuentes de financiación, en los instrumentos de gestión y en la falta de claridad en los cierres presupuestales, lo que tiene efectos en la adecuada incorporación de los recursos disponibles de vigencias anteriores en la vigencia actual.

En el proceso contractual para la ejecución de los recursos de Propósito General, se evidencian contratos que no atienden a las destinaciones de gasto establecidas por la normativa vigente, particularmente la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento generalmente asociados a contratos de prestación de servicios para el apoyo de las administraciones locales. Adicionalmente, y a pesar de haberse avanzado sustancialmente en la transparencia de los procesos contractuales, aún se identifican dificultades en los procesos de selección y de idoneidad de los contratistas. Finalmente, se identifican fallas en los procesos de supervisión en la ejecución de los contratos.

Una dificultad generalizada a nivel territorial es la de garantizar la pertinencia del gasto asociándolo a metas establecidas dentro de los Planes de Desarrollo municipales, identificándose decisiones de gasto que no se enmarcan en una programación previa y sin asociación con los objetivos programáticos de desarrollo de la administración. Llama la atención el monto sin ejecutar de recursos de Propósito General correspondientes a la vigencia 2020, donde según información del FUT, los municipios del país reportaron alrededor de \$1 billón de pesos como superávit fiscal de recursos correspondientes a esta bolsa, de los cuales \$200 mil millones son de los municipios de categoría especial y primera. Esto evidencia deficiencias en la capacidad de buena parte de los municipios del país para generar los proyectos de inversión que permitan la ejecución de los recursos disponibles para financiar inversión social en sectores distintos a educación, salud y agua potable.

#### **e. Asignación Especial para Resguardos Indígenas**

Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI) son administrados por los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se encuentran, salvo en los casos en que los resguardos o asociaciones de resguardos han sido certificados para la administración directa de los recursos. En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas para la ejecución oportuna de los recursos, además de la baja ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades. Otro riesgo sobre los recursos AESGPRI es la falta de claridad normativa sobre el marco contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados por los resguardos y asociaciones de resguardos autorizados, a los que se les asignaron en la vigencia 2020 \$26 mil millones por este concepto, se evidencia una baja ejecución, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional recientemente emprendido. Adicionalmente, se identifica la falta de reporte a los sistemas de información financiera, lo que dificulta su seguimiento. Estos resguardos y asociaciones de resguardos deben asumir los gastos administrativos asociados a la planeación y ejecución de los recursos de la Asignación Especial con recursos distintos a los de la asignación y buena parte de ellos están enfrentando dificultades para lograr esta financiación, por lo que se pone en riesgo la calidad de la inversión y la adecuada administración del recurso por las dificultades para financiar un equipo administrativo estable y robusto técnicamente.

#### **f. Asignación Especial para Alimentación Escolar**

A partir de marzo de 2020, en vista de la emergencia por la COVID-19, el Gobierno Nacional decretó medidas excepcionales permitiendo que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) llegara a los titulares de derecho focalizados, e incluso ampliara su cobertura, adaptando el esquema de funcionamiento con nuevas modalidades para consumo en los hogares. La nueva realidad ha obligado a los actores involucrados en el PAE a adoptar nuevos mecanismos para garantizar la cobertura, calidad y transparencia del Programa.

En el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica se cambiaron transitoriamente las modalidades del PAE, lo cual ha llevado a muchas entidades territoriales a entregar bonos alimentarios redimibles en almacenes de cadena. Llama la atención que los bonos en su gran mayoría solo se pueden canjear en almacenes donde generalmente los productos son más costosos, lo cual hace que la cantidad de productos sean menores a que se pudieran redimir en almacenes de bajo costo.

Ahora bien, a pesar de que se tiene la perspectiva de que el PAE no cuenta con los recursos suficientes para su financiación, se evidencia, a partir de la información de las Cuentas Maestras de Alimentación Escolar con corte a 31 de diciembre de 2020, un saldo agregado de aproximadamente \$315 mil millones para las 1.133 entidades territoriales a nivel nacional, tanto Certificadas como No Certificadas.

Dicha información refleja una baja ejecución de los recursos asignados a las diferentes entidades territoriales producto de falencias en la planeación de la contratación, lo cual impide en gran medida que el PAE tenga una mayor cobertura tanto en la población estudiantil, así como en el tiempo de ejecución en el que se suministra los complementos alimentarios.

Igualmente, persisten situaciones problemáticas asociadas a diversos aspectos en la implementación del Programa de Alimentación Escolar. En primer lugar, hay una contradicción estructural en la política que afecta su financiamiento. Se diseñó para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas y víctimas del conflicto, ubicados en las áreas rurales, en los niveles de preescolar; pero en el camino, el Ministerio de Educación Nacional (ahora Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender -) priorizó la jornada única por naturaleza ubicada principalmente en las áreas urbanas de los municipios, e incluye a todos los grados, mientras que los Gobernadores y Alcaldes que hacen las contrataciones entendieron que es un Programa con cobertura universal para toda la población estudiantil.

Asimismo, la desarticulación es el común denominador en la ejecución de los recursos destinados a financiar el PAE; hecho que parece connatural a un servicio que se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y con diferentes fuentes del sector privado y se ejecuta en alrededor de 10.000 establecimientos educativos con algo más de 50.000 sedes.

La falta de coordinación en la implementación del Programa entre los departamentos y los municipios no certificados de su jurisdicción, en cuanto a la priorización de las instituciones educativas y sus sedes, y la focalización de los titulares de derecho, denotan un riesgo en el manejo de los recursos que financian este Programa en el marco de la bolsa común; así como la desarticulación del proceso administrativo, financiero y técnico entre los diferentes actores que intervienen en su ejecución. Asimismo, las fuentes destinadas a financiarlo tienen diferentes reglas de control.

De la misma manera, el desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas (planeación, contratación y ejecución), por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, restringen la adecuada gestión social y participación ciudadana cuya función principal es la generación de alertas que permitan proponer acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

De otro lado, la falta de una reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos con el operador del servicio, ha generado irregularidades en el proceso de vinculación, pago de la seguridad social y remuneraciones (pago por ración servida, pago por ración contratada, pago por día, entre otras), que se ven reflejadas en el aumento del margen de utilidad de los operadores y en el incremento de conformación de uniones temporales y sociedades comerciales que participan en los procesos de contratación del servicio de alimentación escolar. Así, se ha identificado que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios o de obra o labor, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE y que se agudiza con el cambio de administración cada cuatrienio.

Aunado a lo anterior, la falta de un diagnóstico situacional elaborado por parte de la entidad territorial en el que se evidencie la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, la necesidad de dotación de equipos y menaje, y las condiciones de infraestructura (comedor, cocina y zona de almacenamiento), conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE que generalmente se ve reflejado en el inicio inoportuno de la prestación del servicio, al no contar con la línea base para la operación del Programa.

Finalmente, la contratación de la alimentación escolar no se planea, lo que genera falta de oportunidad para la prestación del servicio con el inicio de clases y durante la totalidad del calendario escolar equivalente a 180 días.

#### **g. Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena**

Los recursos de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena, en proporción a los kilómetros de ribera de cada municipio sobre el Río. La Ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos de la Asignación, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas: reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras.

En agosto de 2020 se expidió la Ley 2048 que modificó el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 al adicionar dos líneas de inversión para los recursos de la Asignación: i) financiar esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos a la conservación; y ii) establecer y realizar políticas socioeconómicas de generación de ingresos de apoyo a las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.

Frente a la primera línea de inversión, se hace necesario la expedición de lineamientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que oriente el manejo del gasto de inversión de las entidades territoriales en aplicación de los Pagos por Servicios Ambientales para prevenir el uso inadecuado de los recursos de la Asignación y contribuir con la protección y conservación del Río Magdalena. Asimismo, para la segunda línea de inversión se hace necesario que el Departamento Nacional de Planeación, como entidad rectora en políticas públicas, oriente a las entidades entregando lineamientos para el diseño de las políticas socioeconómicas de que trata la Ley 2048 de 2020 y muestre que estas políticas se pueden articular con la protección del Río como sujeto de derechos y aclare, si entre las mismas se encuentra la posibilidad de otorgar subsidios directos a las familias que viven de la pesca artesanal y que en épocas de veda no pueden realizar su oficio.

En general, se ha logrado identificar que los proyectos desarrollados a nivel municipal, en el marco de las inversiones financiadas con la Asignación Especial, no presentan mayores repercusiones en la superación de las principales necesidades identificadas de conservación y desarrollo de la

cuenca, debido a que sus esfuerzos resultan aislados, no coordinados con los lineamientos y estrategias dispuestas en los instrumentos de planificación, tampoco presentan coordinación con otros actores que interfieren en las dinámicas del río, ni son desarrollados de manera continua impidiendo la prolongación en las intervenciones y el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

En cuanto a la asignación de los recursos, en el periodo comprendido entre 2014 y 2020 el promedio asignado anualmente por concepto de la Asignación Especial para todos los municipios se sitúa alrededor de \$28 mil millones. Frente a la ejecución de los recursos, se obtuvo que de los \$199 mil millones asignados por concepto de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena entre las vigencias 2014 y 2020, se ejecutó el 53 %, lo cual expresa la falta de impacto de la Asignación en la solución de necesidades asociadas al río Magdalena de los municipios ribereños, así como una falta de capacidad de estos para ejecutarlos de manera eficiente.

#### **h. Asignación para Atención a la Primera Infancia**

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse en 2017, aún se evidencian recursos sin ejecutar. Al respecto, al cierre de 2020 las entidades territoriales aún reportan \$41.749 millones sin afectación presupuestal en cuentas bancarias, cifra que pese a que disminuyó frente a 2019 (\$64.594 millones) aún continúa siendo representativa considerando que los últimos recursos girados durante la vigencia 2017 sumaron \$154.164 millones.

Por otro lado, existen 6 entidades territoriales (Candelaria, Tipacoque, Topaipí, Icononzo, El Piñón y Buenaventura) con giros suspendidos debido a que no cumplieron con los objetivos planteados en medidas preventivas que les exigían terminar obras inconclusas en sus territorios. De estos casos, el más preocupante es el del Distrito de Buenaventura con recursos sin girar por \$3.482 millones. A los municipios de Monguí (Boyacá) y Zapayán (Magdalena) les fue levantada la medida correctiva de suspensión de giros gracias al cumplimiento de las actividades planteadas.

#### **i. Cuentas Maestras**

Aunque ya se encuentra plenamente implementado el modelo de cuentas maestras para la administración de los recursos del SGP, como producto financiero que permite la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad y únicamente con beneficiarios previamente

inscritos e identificados, aún se evidencian deficiencias en su administración, a pesar de la aplicación de medidas en el marco del Decreto 028 de 2008, particularmente en la realización de transacciones no permitidas y el inadecuado uso de las cuentas pagadoras, situaciones que son identificadas a través de los reportes que realizan los establecimientos bancarios al MHCP. Finalmente, se identifican discrepancias en la información que se genera en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, evidenciando la desarticulación entre los procesos financieros.

Basados en la información reportada de Cuentas Maestras, durante 2020 se presentó un comportamiento atípico en la administración de los recursos del SGP en lo que corresponde a la Participación de Propósito General y las Asignaciones Especiales, explicado por una disminución en los gastos realizados con cargo a estos recursos y, en consecuencia, acumulando un volumen importante de recursos por ejecutar (\$1,8 billones - valor superior en 87 % respecto al saldo contabilizado al cierre de 2019).

Sectorialmente, los aumentos fueron de 103 % (de \$774 mil millones a \$1,5 billones) en las cuentas maestras de Propósito General, 41 % (de \$223 mil millones a \$315 mil millones) en las cuentas maestras de Alimentación Escolar, y 77 % (de \$12 mil millones a \$22 mil millones) en las cuentas maestras de Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena. Los departamentos con mayor acumulación de saldos en caja fueron Chocó (361 %), Atlántico (221 %), Nariño (122 %), Boyacá (118 %) y Santander (108 %).

Por otro lado, en lo que respecta a las cuentas Maestras Pagadoras, es importante señalar que, aunque la reglamentación fue clara en indicar la obligación de tener estas cuentas operando, muchas entidades no han realizado el proceso de apertura, lo que representa un incumplimiento a lo indicado por la Resolución 0660 de 2018. Del análisis de los pagos realizados por medio de estas cuentas durante 2020, del total de 77.962 operaciones, el 4 % (3.071) correspondió a conceptos no autorizados, entre los que se destacan la compra de tiquetes aéreos, cursos de educación formal, compra de materiales de construcción o pagos de tarjetas de crédito.

Finalmente, a pesar de que muchas entidades tienen la posibilidad de operar con cuentas maestras, no hacen uso de estas, evidenciando un desconocimiento en lo que respecta a los mecanismos de pagos de los impuestos nacionales o las Planillas de Aportes a la Seguridad Social, dado que, en la mayoría de los casos, estos pagos se realizan desde cuentas puente, por

lo que hace evidente que no se respeta la excepción al principio de unidad de caja con los recursos del SGP.

### 3.5. Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias

El 2020 fue un año retador para todos los sectores de la economía a raíz de la emergencia declarada como consecuencia del COVID-19. Al respecto, se destaca la resiliencia y solidez mostrada por el portafolio de la Nación, así como por su agilidad para adaptarse a las adversidades y retos generados por la pandemia, convirtiéndose en un apoyo para la mitigación de los efectos derivados del choque económico, y en protagonistas para la reactivación productiva.

A corte de 2020, el Ministerio tiene participación directa en 34 empresas, en las cuales cuenta con una participación mayoritaria en 26 de ellas y una participación minoritaria en 8. En estas 34 empresas, el MHCP tiene invertido un valor cercano a \$ 74,7 billones según la suma del valor patrimonial contable de cada compañía, ajustado por la participación que tiene la Nación, lo cual equivale al 88% del total de recursos que el Gobierno nacional tiene invertido en empresas a través de los diferentes Ministerios. De este monto, el sector hidrocarburos es el más relevante con una participación del 61,8%, seguido del sector financiero, energía y otros con una participación de 21,1 %, 14,1 % y 2,9 % respectivamente. A continuación, en el gráfico 22 y gráfico 23, se encuentran las principales cifras financieras de forma consolidada con corte al 2020.

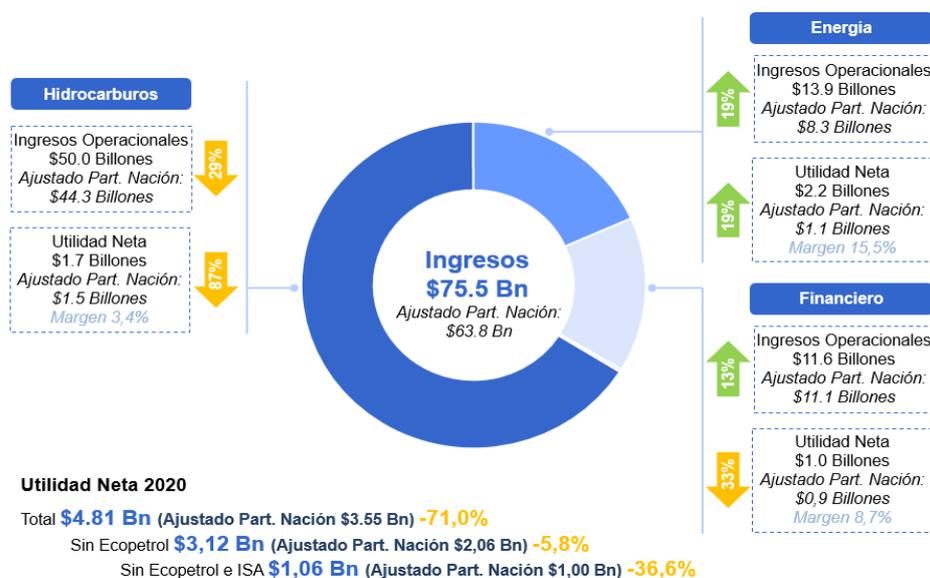
Al respecto, el Grupo Ecopetrol<sup>63</sup>, que es la empresa más representativa del portafolio, logró afrontar este reto sin precedentes demostrando su capacidad para adaptarse a un ambiente adverso y volátil. Con corte a 2020, obtuvo ingresos y utilidades por \$50 y \$1,7 billones, respectivamente. Si bien estos resultados disminuyeron significativamente respecto al 2019 (ingresos, -29,4%; utilidad neta, -87,3%), Ecopetrol fue una de las pocas empresas de la industria petrolera mundial que presentó utilidades para el año<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Incluye a Ecopetrol S.A., sociedades subordinadas, asociadas y negocios conjuntos, dedicados a actividades de exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos.

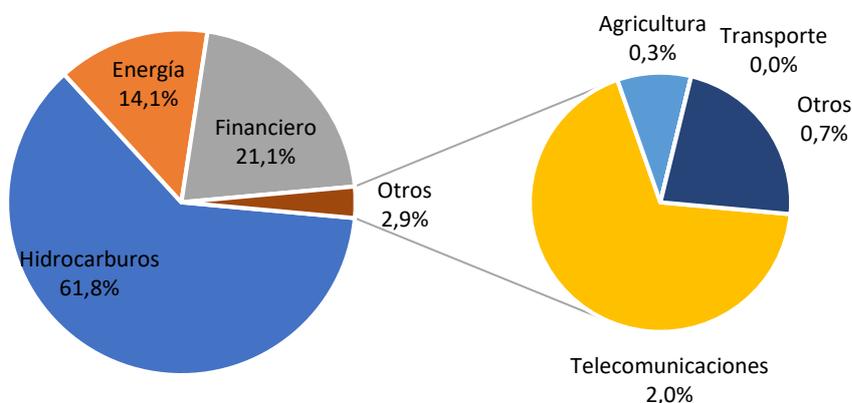
<sup>64</sup> Si bien los ingresos de los segmentos de exploración y producción (-29,5%), refinación (-32,7%) y transporte (-6,7%) disminuyeron considerablemente en el 2020 respecto al año 2019, las pérdidas netas de los dos primeros segmentos (-\$2,9 billones) fueron compensadas con la utilidad generada por el componente de transporte (\$4.6 billones).

**Gráfico 22. Principales cifras financieras portafolio de la Nación**



Fuente: MHCP - DGPE

**Gráfico 23. Portafolio de empresas del MHCP por sectores**



Fuente: MHCP - DGPE

Por su parte, las empresas del sector financiero y eléctrico sortearon los múltiples desafíos de cara a mantener los niveles de solidez, solvencia y liquidez. De este modo, y a pesar de la coyuntura económica y sanitaria, las empresas desplegaron toda su capacidad de gestión dentro de un panorama altamente incierto, desarrollando diferentes estrategias que permitieron mantener la prestación de los servicios en todas las regiones en las que operan las empresas y atender a las necesidades de los clientes.

Además de los resultados del portafolio, es importante resaltar que durante el año 2020 se elaboró el *Manual de Gestión de Empresas con Participación Estatal*, con el cual se busca que el Gobierno nacional pueda actuar de manera más informada y contribuir de forma más eficiente a través de la DGPE a la generación de valor económico y social por medio del direccionamiento, monitoreo y diseño de estrategias para las transformaciones empresariales en el portafolio de empresas. En consecuencia, se avanzó en las estrategias para capturar sinergias y eficiencias entre empresas, centralizar la propiedad accionaria y poder movilizar recursos invertidos en activos hacia las prioridades de inversión del Estado. Entre otras, se incluye el proceso de centralización de acciones y/o vinculación de las empresas que se encontraban en propiedad de otros ministerios o departamentos administrativos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En referencia a los avances en materia de buenas prácticas empresariales, gobierno corporativo, sostenibilidad empresarial y transparencia, se destaca la implementación de políticas uniformes aplicables a las empresas con participación estatal en referencia a los lineamientos para la elección de miembros de juntas directivas, revisor fiscal y el fortalecimiento del rol de Presidente de la Junta Directiva. Así mismo, se desarrolló e implementó un proceso de evaluación de las Juntas Directivas de todas las empresas del portafolio y se adoptó la implementación de lineamientos para los procesos de nominación y contratación para las empresas del sector eléctrico no listadas en bolsa, en línea con las recomendaciones de la OCDE y mejores prácticas a nivel nacional. Igualmente, se avanzó en la implementación del reporte de información bajo los estándares de la reconocida ONG Internacional Global Reporting Initiative (GRI) en las empresas con participación mayoritaria del MHCP, y se llevaron a cabo programas de capacitación e inducción para miembros de junta nominados por la nación.

#### 3.5.1. Conformación Grupo Bicentenario

En concordancia con el objeto de tener un gobierno corporativo que imparta un direccionamiento claro y estructurado que le permita a la Nación ser un propietario activo, informado y eficaz, garantizando la unidad de propósito y dirección en la administración y gestión de las empresas del portafolio y, en consecuencia, una mayor eficiencia en la administración de recursos público, el MHCP impulsó la creación de un modelo de agrupación para las entidades de servicios financieros públicas.

En este sentido y de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo establecido en los Conpes 3851 de 2015 y Conpes 3927 de 2017 y enmarcado en las políticas de inclusión social y financiera establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, fue creado mediante el Decreto Ley 2111 del 24 de noviembre de 2019 el Grupo Bicentenario S.A.S, cuyo objeto es servir como matriz o controlante de las sociedades o entidades que el Gobierno nacional defina. El Grupo Bicentenario es una sociedad de economía mixta, de régimen especial y se encuentra vinculado al MHCP.

De acuerdo con este Decreto Ley, la Nación podrá capitalizar la sociedad Grupo Bicentenario con acciones de propiedad de organismos o entidades que integren la Rama Ejecutiva del orden nacional vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o que desarrollen actividades conexas al servicio financiero público.

El primer paso en esta conformación correspondió a la escisión de recursos de Banco Agrario con el fin de constituir la entidad. En términos generales, la operación consistió en escindir \$700 mil millones del capital del Banco Agrario de Colombia para participar en el capital del Grupo Bicentenario, como un gestor profesional de administración de las participaciones accionarias mayoritarias que tiene el Gobierno Nacional en el sistema financiero, teniendo entre sus objetivos:

- (i) evitar duplicidades en la gestión,
- (ii) incrementar la eficiencia operativa,
- (iii) generar mayor valor en la oferta de productos,
- (iv) contar con un gobierno corporativo claro y estructurado, y
- (v) fortalecer la gestión y administración del portafolio de la Nación.

Como resultado de la anterior escisión de la participación accionaria inicial del Grupo fue:

**Tabla 32. Participación inicial Grupo Bicentenario**

Accionista	% Participación
La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público	99,9999874999992000%
La Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0,0000062500003906%
Corabastos S.A.	0,0000062500003906%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fuente: Dirección de Participaciones Estatales

Actualmente, la Nación cuenta con participación en catorce (14) empresas del sector financiero.

**Gráfico 24. Empresas financieras con participación de la Nación**



Fuente: Dirección de Participaciones Estatales

Este amplio portafolio de empresas pertenecientes al sector financiero constituye un gran potencial para la consolidación de un grupo de servicios financieros competitivo y la oportunidad de proteger y robustecer a este conjunto de empresas para servir como instrumento de fortalecimiento de los servicios financieros públicos, ampliando el acceso a los productos y mercados financieros. Por consiguiente, se han venido adelantando las actividades para implementar el proceso de consolidación del Grupo con las empresas del sector financiero público y su puesta en funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 2111 de 2019 y 492 de 2020.

Con respecto a la conformación del Grupo, el pasado 24 de septiembre se formalizó el aporte en especie por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de las primeras seis entidades por un valor de \$7.915.273.660, las cuales se relacionan a continuación:

- Banco Agrario de Colombia S.A.
- Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – Bancoldex

- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – Finagro
- Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter
- Fondo Nacional de Garantías S.A.
- Financiera de Desarrollo Nacional S.A.

Como consecuencia del aporte en especie de las acciones del Banco Agrario de Colombia S.A. y del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. se transfirió de forma indirecta la participación accionaria sobre las siguientes sociedades:

- Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.
- Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.
- Segurexpo de Colombia S.A.

Es preciso señalar que con el aporte de las primeras entidades se inició un proceso para la construcción del grupo y su modelo de operación con las entidades que hace parte de éste, el cual se dará a través de un proceso de transición que se construye en conjunto, siempre orientado a generar los mejores beneficios a los usuarios y fomentar el mayor valor a los grupos de interés.

En el artículo 2 del Decreto Ley 2111 de 2019 se estableció que “No harán parte de la Sociedad Grupo Bicentenario todas las empresas administradoras de seguridad social de pensiones y salud con participación pública, tales como Nueva Empresa Promotora de Salud S. A - Nueva E.P.S. y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).”

Por consiguiente y con el fin de poder realizar la cesión accionaria de las compañías aseguradoras<sup>65</sup> en el Decreto 1805 de 2020, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se autorizó en su artículo 87 a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para adquirir la participación accionaria de Nueva Empresa Promotora De Salud S.A. - Nueva EPS de propiedad de Positiva Compañía de Seguros S.A. a su valor registrado en libros debidamente certificado, con lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se convirtió en accionista directo de la Nueva EPS, en reemplazo de Positiva Compañía de Seguros. La aseguradora, propiedad en un 91,9 % de la cartera de Hacienda, tenía el 49,99 % de

---

<sup>65</sup> Positiva Compañía de Seguros y La Previsora Compañía de seguros, quienes eran accionistas directos e indirectos de la *Nueva Empresa Promotora De Salud S.A. - Nueva EPS respectivamente.*

la Nueva EPS y el restante 50,01 % lo tienen seis cajas de compensación familiar: Cafam, Colsubsidio, Compensar, Comfenalco Valle de la Gente, Comfenalco Antioquia y Comfandi.

Con lo anterior, en 2020 y a lo largo del año 2021 se han venido adelantando las actividades para el desarrollo del modelo de gobierno del Grupo Bicentenario, la estrategia del conglomerado buscando coherencia con lo que se ha definido en la normatividad y se están definiendo los órganos de gobernanza necesarios para asegurar el control, la gestión e interrelación adecuada para el manejo de las entidades que conformarán el Grupo.

### 3.6. Generando rentabilidad a través de la gestión eficiente de activos del estado

De otra parte, se continúa contribuyendo con el saneamiento de los estados financieros de las entidades públicas, la optimización, gestión y recuperación de recursos destinados a la gestión de activos.

En lo que respecta a la línea de cartera, CISA en concordancia con su misión, compró 36.097 obligaciones de las entidades públicas, cuyo saldo de capital de cartera asciende a \$130.532 millones de pesos, con períodos de mora que superan los 180 días lo que la convierte en recursos de difícil recuperación. Así mismo, en cuanto a la recuperación de la cartera adquirida, se ha logrado suscribir acuerdos de pago con más de 21.151 deudores, lo que ha permitido el recaudo de \$66.137 millones de pesos.

Teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID – 19, a través de CISA se ofreció a sus deudores una serie de alivios financieros en concordancia con las políticas del Gobierno nacional para hacer frente a la coyuntura económica del país, así:

1. Condonación del 100% de intereses y hasta el 35% de capital
2. Plan de pagos ajustado a la capacidad financiera del deudor, ofreciendo plazos de hasta 60 meses.
3. Congelamiento de cuotas.
4. Períodos de gracia de hasta 3 meses.
5. Soluciones ajustadas a la forma de pago de cada deudor, como consecuencia de escuchar todas las propuestas de los deudores.

Con respecto a la gestión inmobiliaria, las actividades se centran tanto en la compra como en la comercialización de bienes inmuebles de entidades nacionales y territoriales los cuales, no son utilizados para su gestión misional. En este sentido, durante el período en mención, se adquirieron 26 inmuebles por valor de \$130.193 millones de pesos (valor avalúo comercial), se realizó la comercialización de 476 inmuebles por valor de \$150.440 millones de pesos y a su vez se movilizó 81 inmuebles de las entidades del Estado por valor de \$11.945 millones de pesos.

Finalmente, en virtud de lo establecido en el artículo 44 de la ley 1955 de 2019 y el artículo 2.5.2.5.3. decreto 1643 de 2019, se estableció la posibilidad de enajenar de manera directa o través de CISA, las participaciones accionarias de las entidades estatales en las cuales se cuente con una participación que no supere el 49 % de la propiedad accionaria de la sociedad y que la propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el cual no haya mediado la voluntad expresa de la entidad pública o que hayan provenido de una dación en pago. Es así como durante el período en mención, CISA, celebró contratos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte y Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de enajenar participaciones minoritarias de dichos ministerios en Sociedades Portuarias, Terminales de Transporte y Centros de Diagnóstico Automotriz, entre otros.

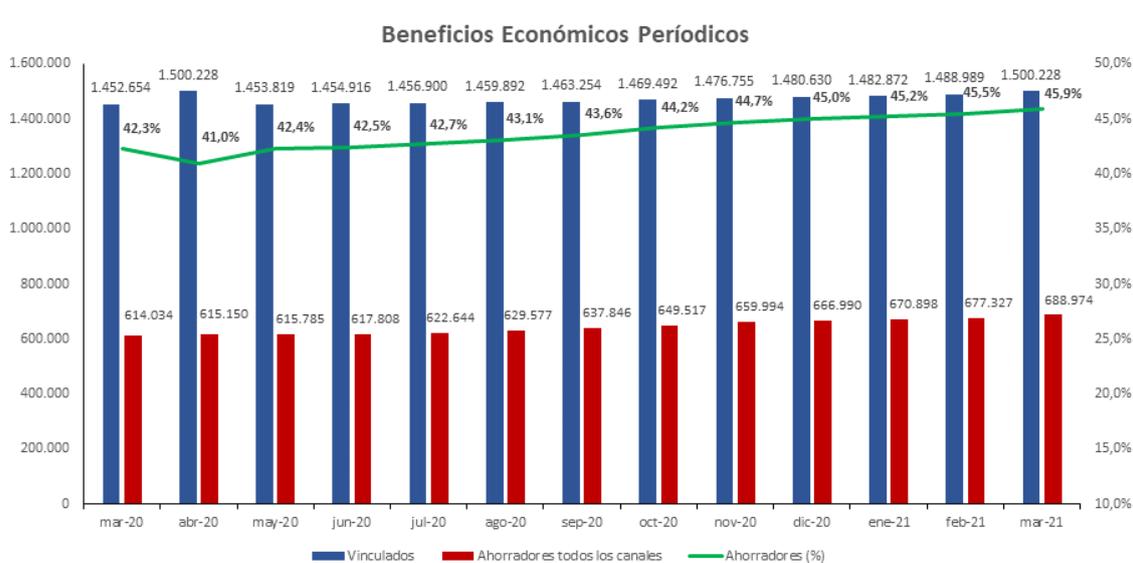
## Capítulo 4. Solidaridad – Equidad

### 4.1. Sistema general de pensiones

#### 4.1.1. Beneficios económicos periódicos BEPS y regulación de los Artículos 193 y 198 de la Ley 1955 de 2019.

Como consecuencia de la implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se ha evidenciado un incremento en la cobertura de este Sistema Social Complementario, pasando de 1.271.050 vinculados en 2018 a 1.500.228 en el primer trimestre de 2021, de los cuales actualmente 688.974 son ahorradores periódicos, frente a 459.833 ahorradores reportados en 2018. Así mismo, pasamos de 3.972 anualidades vitalicias expedidas hasta el año 2017 a 32.752 reconocidas hasta lo corrido del año 2021.

**Gráfico 25. Beneficios Económicos Periódicos**



Fuente: DGRESS

Ahora bien, para generar un mayor impacto del Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos, se expedieron los artículos 193 y 198 en la Ley 1955 de 2019. En particular, la puesta en marcha del artículo 193 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo promueve el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, el trabajo decente y la seguridad social para todos los colombianos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se impulsó la regulación de dicho artículo, por lo cual, a 31 de mayo de 2021, con tan solo

unos meses de creación el Programa de Pisos de Protección Social cuenta con 3.031 aportantes obligatorios y 1.158 aportantes voluntarios y 234 empleadores registrados en todo el país, con un total de aportes recaudado por valor de \$424.516.415 y un promedio de ahorro en cuenta por persona de \$101.195.

Con respecto al artículo 198, se he impulsado con el Ministerio de Trabajo su reglamentación que permitirá que las personas que no alcanzan a consolidar su derecho pensional, trasladen los recursos derivados de la indemnización sustitutiva o de la devolución de saldos al mecanismo de beneficios económicos periódicos, de forma tal que sumados al 20 % del incentivo económico reconocido por la Nación sobre esos saldos, puedan adquirir una anualidad vitalicia de hasta el 85 % de un SMLMV lo que generará una mayor protección a los adultos mayores, quienes en vez de recibir un pago que puede agotarse al cabo de unos pocos años, tendrán asegurada una suma fija y permanente por el resto de su vida.

#### 4.1.2. Formalización del mercado laboral - Generación de cultura de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI)

##### *Evasión al sistema*

El cálculo de estimación de la evasión en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral respecto al año inmediatamente anterior es realizado anualmente por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Durante 2020 se realizó el cálculo de la evasión en 2019, con un resultado final de \$6,5 billones, lo que representa una tasa de evasión del 9,166 %, con lo que se observa una reducción de 0,4 puntos porcentuales respecto a 2018. El siguiente es el detalle por subsistema:

**Tabla 33. Evasión pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral SSSI**

Subsistema	2019	
	Evasión (Bill \$)	Evasión (%)
Salud	\$ 2,25	9,9%
Pensión	\$ 3,83	10,95%
ARL	\$ 0,01	0,4%
CCF	\$ 0,23	3,2%
ICBF	\$ 0,16	8,5%
SENA	\$ 0,05	4,0%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 6,53</b>	<b>9,1%</b>

Fuente: cálculos de la Dirección de Estrategia y Evaluación de la UGPP

### *Acciones adelantadas para la reducción de la evasión*

En materia de acciones para la reducción de la evasión en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la UGPP opera en 3 frentes:

- **Acciones persuasivas.** Comunicaciones dirigidas a todos aquellos obligados a realizar aportes al sistema de la seguridad social y que no lo están haciendo, o lo realizan por un menor valor en comparación al que realmente debería pagar, con el fin de que cambien su comportamiento y se evite un proceso de fiscalización, el cual es más costoso por las sanciones y demás implicaciones que este le deriva.
- **Acciones de fiscalización.** Agotada la etapa persuasiva (12 meses aprox.), se realiza requerimiento de información y se determina el valor de su obligación pendiente de pago junto con la sanción correspondiente.
- **Acciones de cobro.** Finalmente, quienes no realizan el pago oportuno de lo determinado en la etapa de fiscalización pasan a tratamiento de cobro persuasivo y coactivo.

En 2020, la emergencia causada por el COVID-19 representó un reto ya que fue preciso suspender términos en procesos. En consecuencia, desde el 2 de abril de 2020 la entidad no inició procesos de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social, ni adelantó gestiones persuasivas en contra de personas naturales o jurídicas de cualquier naturaleza que estuvieran obligadas al pago de los aportes; igualmente, permanecieron suspendidos los procesos de determinación, discusión y cobro de las obligaciones que estuvieran en curso en el estado en que se encontraban al inicio de la medida.

Sin embargo, como resultado de las acciones adelantadas hasta el 1 de abril, así como del acompañamiento prestado durante toda la vigencia a quienes voluntariamente se acercaron a la Unidad para culminar sus procesos y ponerse al día en sus obligaciones, se obtuvieron los siguientes recaudos:

**Tabla 34. Recaudo asociado a reducción de evasión**

Tipo de Recaudo	Valor en Millones	Destino del Pago
<b>Recaudo por Acciones Persuasivas:</b>	<b>108.008</b>	
- Recaudo Directo	19.988	Ingresos SPS
- Recaudo Indirecto	88.020	Ingresos SPS
<b>Recaudo por acciones de fiscalización:</b>	<b>35.352</b>	
- Recaudo Directo PILA	26.473	Ingresos SPS
- Recaudo Sanciones	8.879	Cuentas Tesoro Nacional
<b>Recaudo por gestión de cobro:</b>	<b>121.018</b>	
- Parafiscales PILA	88.714	Ingresos SPS
- Parafiscales Sanciones	24.143	Cuentas Tesoro Nacional
- Pensiones	8.161	Cuentas Tesoro Nacional

Fuente: UGPP.

En virtud del regreso gradual a la nueva normalidad y considerando las condiciones de reactivación económica del país, así como la implementación de tecnologías, a partir del 15 de marzo de 2021 se reanudaron los términos en los procesos administrativos de determinación, sancionatorios, de discusión, por interposición de recursos de reconsideración o acción de revocatoria directa, y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, adelantados por la UGPP.

#### *Cultura de Pago - otras acciones:*

Durante este periodo tan difícil para la economía de los colombianos, la UGPP continuó enfocando esfuerzos en que los ciudadanos comprendieran que los aportes a la seguridad social más que un tributo son aseguramientos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, en dónde los protegidos sin duda alguna son los cotizantes (dependientes e independientes) y sus familias.

La UGPP realizó sesiones de capacitación y sensibilización en la forma correcta de hacer los aportes, en el nuevo esquema de presunción de costos que facilita la determinación de los aportes, en el beneficio tributario que definió la ley 2101 de 2019 y que permite la reducción de sanciones e intereses, hasta en un 80 %, para quienes tienen deudas con el sistema y en los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y de Apoyo a la Prima (PAP), con el fin de que se conocieran los requisitos y el procedimiento para acceder a los auxilios destinados por el gobierno.

Durante el año 2020, estas capacitaciones realizadas contaron con la participación de más de 65 mil asistentes superando los años anteriores en más del 100 %; además, para el 2020, el 79 % fueron de manera virtual y más del 30 % corresponden a los temas de PAEF y PAP. Durante los

primeros cinco meses de 2021 se realizaron 18 sesiones de capacitación y diálogo 100 % virtuales, con una participación de más de 11 mil asistentes.

#### *Información para la toma de decisiones*

Combinando diferentes disciplinas, la UGPP adelanta estudios y análisis que permitan entender mejor el comportamiento de los actores del sistema e identificar fallas y posibles mejoras en su estructura considerando diversas variables.

A partir de la información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), se inició en 2020 la elaboración y publicación mensual del Boletín de Evolución de las Cotizaciones al SPS. En 2021 se elaboró un modelo que permite identificar los “nuevos vulnerables” producto de la coyuntura del COVID-19 y encontrar las características que influyen en esta vulnerabilidad de manera que sea posible obtener grupos de la población a los cuales la política social no haya logrado atender, pero que deberían ser objeto de nuevos programas de protección al empleo. También se realizó un ejercicio de caracterización de evasores omisos e inexactos, ya que sólo conociéndolos se podrá definir acciones focalizadas y diferenciadas para cambiar su comportamiento.

Esta información ha sido compartida con diferentes actores públicos y privados del orden nacional y territorial, pues es mediante su divulgación efectiva que esta adquiere valor como insumo para el diseño de políticas públicas y la definición de herramientas de atención, tal como lo incorporó la Ley 2060 de 2020 en su artículo 11, al establecer que el propósito de esta información que produce la UGPP es la adopción de políticas públicas en materia de formalización laboral, protección del empleo y de la seguridad social.

#### *4.1.3. Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL)*

En cuanto a la Unificación de la Historia Laboral de todos los colombianos a través del Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL) y dada la emergencia sanitaria en la que se encuentra el país por el COVID-19, desde el mes de abril de 2020 no se realizan capacitaciones presenciales, modalidad a través de la cual se logró capacitar 1.884 entidades, por lo tanto los cursos virtuales y las capacitaciones por videoconferencia han sido la mejor alternativa para que las entidades continúen capacitándose, de tal manera que a 31 de mayo de 2021 se han

capacitado en total **5.990 entidades** y 9.507 funcionarios. Así las cosas, a la fecha se encuentran expediendo certificaciones de tiempos y salarios a través del sistema CETIL **2.955 entidades** certificadoras que certifican por **4.016** empleadores.

De otra parte, a la fecha se han solicitado 440.703 certificaciones de las cuales 440.256 el 96,61 %, han finalizado el trámite y el 3,39 % restante, es decir 15.447, se encuentra en proceso de expedición por parte de las entidades certificadoras. Así mismo, se han migrado de **Cennis**<sup>66</sup> cerca de 78.259 certificaciones con estado expedida.

## 4.2 Sistema de Seguridad Social en Salud y Sistema de Seguridad Social en Riesgos laborales

### 4.2.1 Regulación adecuada del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de la emergencia económica, social y ecológica causada por el coronavirus COVID -19

De manera articulada con el Congreso de la República, se aprobó la Ley 2064 de 2020, que declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el COVID-19 y cualquier pandemia que pueda presentarse, y se adoptó el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19.

Así mismo, en desarrollo de los decretos legislativos asociados a la emergencia económica, social y ecológica se transfirieron recursos del orden de \$10.109 miles de millones que han permitido mantener la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas que perdieron su empleo durante la emergencia sanitaria, ampliar la oferta hospitalaria, especialmente en lo relacionado con la ampliación de Unidades de Cuidados Intensivos e Intermedios, apoyo a la operación corriente de los hospitales públicos, compra de elementos de protección personal y pagos por disponibilidad que permitieron que los prestadores de servicios en salud no usaran las Unidades de Cuidados Intensivos e Intermedios y las mantuvieran disponibles para los pacientes con COVID-19. Adicionalmente, se apropiaron los recursos para la ampliación de la capacidad y

---

<sup>66</sup> Cennis es una base de datos entregada por las AFP a la OBP que contiene historias laborales certificada por los empleadores públicos antes del aplicativo Cetil Decreto 726 del 2018.

la realización de pruebas diagnósticas, apoyo económico temporal para los afiliados del régimen subsidiado con diagnóstico confirmado de COVID-19, bonificación para el talento humano en salud que preste servicios de atención a pacientes confirmados o sospechosos de COVID-19, la financiación del Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS), así como la adquisición de vacunas para más de 40 millones de personas.

#### 4.2.2. Implementación de Presupuestos Máximos en Salud

En lo relacionado con la gestión de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC, el mecanismo de recobros fue reemplazado por los techos o presupuestos máximos (artículo 240 de la Ley 1955 de 2019), a través de los cuales la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) transfiere anticipadamente a las EPS un monto en función de los afiliados que tengan y de su carga de enfermedad. Este mecanismo no solo incentiva el uso eficiente de los recursos sino, además, genera liquidez en el SGSSS y no permite, por girarse anticipadamente, la acumulación de pasivos. Los techos o presupuestos máximos entraron en vigor a partir de marzo de 2020. Para la vigencia 2020 se apropiaron recursos del orden de \$4.206 mil millones, para los meses de marzo a diciembre; para 2021 la apropiación por este concepto ascendió a \$5.051 mil millones.

#### 4.2.3 Sistema de Riesgos Laborales.

En lo referente a la regulación de las medidas contenidas en la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el MHCP dirigió los estudios para reglamentar la compensación de las aseguradoras de riesgos laborales que concentren el aseguramiento de riesgos de alta siniestralidad y alto costo operativo con cargo al 50% del Fondo de Riesgos Laborales. La propuesta normativa fue entregada al Ministerio de Trabajo para su publicación.

Así mismo, el MHCP participó activamente en la elaboración del proyecto de decreto de reclasificación de actividades económicas que pretende ajustar el SGRL, ampliando el número de actividades ajustando el nivel de riesgo de manera que el nivel de riesgo refleje mejor la dinámica del mercado laboral colombiano. Por último, en el Proyecto de Ley 413 de 2021 (S), del cual se habló en el capítulo dos de este documento, se incluyeron disposiciones para solucionar la problemática de las Aseguradoras de Riesgos Laborales en lo relacionado con los recobros por enfermedad laboral.

Finalmente, con respecto a la emergencia económica, social y ecológica, el gobierno nacional en articulación con el SGRL y en concordancia con el desarrollo de una política pública que reconociera la exposición al riesgo del talento humano en salud en relación con la atención y tratamiento de pacientes con Covid-19, a través del Decreto 676 de 2020 se incorporó el COVID-19 como enfermedad laboral directa, adicionándolo a la tabla de enfermedades laborales del Decreto 1477 de 2014, y se estableció la obligación de las empresas contratantes de suministrar EPP a los contratistas independientes con vinculación civil, comercial o administrativa.

### 4.3. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET

#### 4.3.1 FONPET y los procesos de seguimiento y control en la administración de los recursos del fondo

Ante la necesidad de blindar el proceso de administración del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la aparición de prácticas que vayan en contra de la Administración Pública, el Grupo de Gestión del FONPET se propuso la misión de continuar con el fortalecimiento del proceso de Atención al Cliente del FONPET, a través de su centralización en el Grupo Virtual de Atención al Cliente, y en el Call Center del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### 4.3.2 Trámites en Línea

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social ha venido implementando gradualmente los trámites en línea para las entidades territoriales a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto permite reducir los tiempos de respuesta, evitar errores en la presentación de solicitudes, obviar la intermediación de terceros y facilitar la consulta en línea del estado del trámite a las entidades territoriales.

La implementación de los trámites en línea iniciaron en 2016 con el trámite de “Requisitos Habilitantes” y la devolución de recursos excedentes de los sectores Educación y Propósito General del FONPET, desde 2018 con el pago de nómina de pensionados, a partir de 2019 con el pago de bonos pensionales, y durante las vigencias 2020 y lo corrido de 2021 se han adelantado ajustes y actualizaciones a los retiros y devoluciones habilitados en línea, así como a los

correspondientes procedimientos y guías, los cuales fueron publicados en la página web del MHCP.

#### 4.3.3. Aplicativo de Gestión Contable

Durante este periodo de gestión fue implementado en el Aplicativo Contable Sofia Desarrollos Tecnológicos que permitieron el cargue, semi automatización y homologación contable de la información generada por las administradoras de los recursos y el Sistema de Información del FONPET, los cuales optimizaron los tiempos de consolidación, registro y análisis de la información en el Estado de Situación Financiera del FONPET.

Además, se realizaron mesas de trabajo con los miembros del Comité Directivo del FONPET, en los cuales se explicó la estructura contable del estado de situación financiera del Fondo y sus respectivas cifras con corte a diciembre 2020 y 2019.

Se realizó un proceso de sensibilización con las administradoras de los recursos del FONPET, para la homologación a la contabilidad del sector público por parte de las gestoras del portafolio. Así mismo, se implementó el formato de validación de rendimientos que permite verificar los rendimientos distribuidos a las entidades territoriales.

#### 4.4. Programa de Historias Laborales de las Entidades Territoriales (Pasivocol)

##### 4.4.1. Proyecto de Calidad de Información

En el 2020 se inició el proceso de licitación pública para la ejecución del Proyecto de Calidad de Información con 33 Entidades Territoriales Postuladas y que, dada la coyuntura presentada durante esa vigencia en relación a la emergencia sanitaria y de salud pública, tuvo que ser aplazada para su desarrollo en el primer semestre del 2021. Actualmente, el Proyecto se encuentra próximo a iniciar y se espera su finalización en septiembre del 2021, de esta manera, de la totalidad de entidades que reportan en Pasivocol (1102 municipios y 32 departamentos), se alcanzaría una cobertura de 59 Entidades Territoriales vinculadas para un 5,2 % del total del proyecto con una participación en 25 departamentos. Esto constituye un gran impacto institucional de presencialidad del MHCP en las regiones.

Ahora bien, para las entidades que hagan parte de este proyecto, el MHCP ha previsto la definición de un estímulo consistente en la reducción de los márgenes de seguridad en el cálculo del pasivo pensional. Estas reducciones serán disminuciones porcentuales sobre los márgenes de seguridad acordados al puntaje obtenido en el Índice de Calidad de la Información para las entidades vinculadas a este proyecto. La reducción de los márgenes permitirá a las entidades acceder a disminuciones proporcionales en la estimación de su pasivo, así como a recursos excedentes sobre la cobertura mínima estipulada por el Ministerio. Las instituciones que no logran alcanzar los estándares propuestos quedarían excluidas del plan de incentivos. La certificación obtenida por la entidad que logró calificación positiva de acuerdo a lo establecido en el Proyecto, tendrá una vigencia de 4 años siempre y cuando la Entidad Territorial actualice y reporte información de calidad suficiente de manera que cada vigencia obtenga una actualización de su pasivo pensional de manera actuarial bajo la metodología de Pasivocol.

Para el MHCP velar por una debida cuantificación y estimación del pasivo pensional es de gran importancia, en la medida en que se irán reduciendo supuestos actuariales y por ende los cálculos resultarán ser más precisos, consistentes y de menor volatilidad. Por lo tanto, se disminuirán los márgenes de seguridad aplicados al pasivo pensional como producto del seguimiento a los requisitos planteados en el Sistema de Calidad de la Información.

De igual forma se identifica un beneficio sobre la organización, aseguramiento y control de la información sobre historias laborales en las Entidades Territoriales, lo cual repercutirá de manera importante en la eficiencia de la administración pública, la reducción de costos operativos, el mejoramiento del servicio al ciudadano que desea acceder al derecho pensional, disminución de las demandas contra el Estado en el sistema pensional, ahorrando contingencias fiscales y fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas en Colombia.

#### 4.4.2. Puesta en Funcionamiento y Operación del SUPPT

Para el segundo semestre de 2020 en el Sistema Unificado de Pasivos Pensionales Territoriales (SUPPT) se encuentra en plena operación el módulo para el cálculo actuarial y los reportes de Entidades territoriales, por lo cual se procedió a la creación de todos los usuarios de las entidades territoriales del país. Así mismo, se continúa avanzando en la articulación con Cetil y en la entrega de la base de datos consolidada como fuente de indicios a Cetil.

## 4.5. Medidas para atender la emergencia económica y social

### 4.5.1 Sistema General de Seguridad Social en Salud

En el marco de la emergencia económica, social y ecológica se expidieron los decretos legislativos 538 de 2020 y 800 de 2020 con el objeto de consolidar una estrategia de protección social en salud y atención de la emergencia sanitaria fundamentada sobre cinco ejes: i) ampliación de la oferta en salud; ii) aseguramiento en salud; iii) salud pública; iv) fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS); y v) implementación de la estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS).

### 4.5.2. FONPET

En el marco de la Emergencia Económica y Social se tomaron diferentes medidas para atender la Emergencia, unas permitiendo que el FONPET pudiera prestarle recursos a la Nación y otras permitiendo que las Entidades Territoriales pudieran tener mayor liquidez para afrontar la emergencia. Entre estas últimas medidas unas permitían que las Entidades aportaran menos recursos al FONPET y otras que pudieran realizar mayores desahorros de excedentes y de recursos para el pago de la nómina de sus pensionados.

#### *Préstamo de recursos a la Nación*

En cumplimiento del artículo 12 del Decreto 444 de 2020 “Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales- FONPET”, el FONPET le prestó al FOME \$1,2 billones con el único objeto de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020.

#### *Posibilidad de reorientación de rentas*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de los Decretos Legislativos 461 y 678 de 2020, los gobernadores y alcaldes fueron facultados para reorientar rentas de destinación específica, a excepción de las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política. En el caso del Decreto Legislativo 461, la reorientación se autorizó para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, facultad que tuvo como fecha límite el 31 de diciembre de 2020 (Sentencia C-169 de 2020), y por otro lado, en el caso del Decreto Legislativo 678 de 2020, expedido en el marco de lo establecido en el Decreto 637 de 2020, para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, la facultad se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

#### 4.5.3. Mayores recursos de desahorro de excedentes y de pago de nómina de pensionados

En la vigencia 2020 se incluyó el artículo 126 dentro de la Ley de Presupuesto General de la Nación 2021, el cual señala que las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 100% de su pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET, podrían retirar esos recursos que superaran dicho porcentaje después de descontar los recursos necesarios para cubrir el 100% de los pasivos de los sectores Salud y Educación.

En aplicación del mencionado Artículo 126, el total de excedentes solicitados por las entidades territoriales ascendieron alrededor de un billón de pesos, los cuales se autorizaron por medio de cuatro Resoluciones, expedidas durante diciembre de 2020. Por su parte, la Ley 2036 de 2020 en su artículo 42 aprobó que para la vigencia 2021 las entidades territoriales pudieran financiar el 100% de las Mesadas Pensionales con recursos FONPET.

#### 4.5.4. Reconocimiento de derecho pensiones

A partir del 31 de diciembre de 2020 la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) asumió la competencia administrativa para el reconocimiento de derechos pensiones, defensa judicial y la administración de la nómina de pensionados de la entidad liquidada Álcalis de Colombia Ltda. (con lo cual se han recibido 36 de las 40 entidades previstas) y se dio inicio a la atención de los siguientes trámites:

- Solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales
- Derechos de petición
- Solicitudes de inclusiones y novedades de nómina
- Certificaciones y Recursos

Conforme con lo anterior, se recibieron 1.873 pensionados activos, cuyo valor de la nómina mensual asciende a \$2.111 millones para 1.249 causantes (\$1.296 millones) y 624 beneficiarios (\$814 millones). De esta manera, se cuenta con la administración de la nómina pensional de 36 fondos, correspondiente a 317.699 prestaciones para pago a 308.488 pensionados activos, así:

**Tabla 35. Administración Nómina Pensional**

Prestación	Valor mesadas a diciembre 2020	Cantidad Prestaciones	Distribución %
Vejez / Jubilación	\$ 559.0 mm	230.374	77,92%
Sustitución / Supervivencia	\$ 145.28 mm	75.821	20,24%
Invalidez	\$ 13.2 mm	11.504	1,84%
<b>Total general</b>	<b>\$ 717.4 mm</b>	<b>317.699</b>	<b>100%</b>

Fuente: UGPP

La meta establecida es recibir las cuatro entidades faltantes (Fonprenor, Inderena, Idema e IFI Concesión de Salinas) a cierre de gobierno. Actualmente, se avanza con Idema e Inderena, sobre las cuales ya se cuenta con cálculo actuarial radicado por las cabezas de los sectores correspondientes y borradores de decreto en revisión por las partes firmantes.

#### **Recuperación de cartera de cuotas partes con recursos FONPET**

Se continúa adelantando gestiones que faciliten a las entidades cuota partistas el pago con recursos FONPET de la cartera vencida, alcanzando 9 acuerdos a cierre de 2020 por valor de \$ 1.070.781.841, los cuales representan el 12,05 % del total de la cartera capital e intereses adeudado a UGPP.

#### **4.6. Programa especial de subsidio a la nómina: PAEF y complementarios**

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objetivo de proteger el empleo formal que pudiera estar en riesgo como consecuencia de los efectos negativos de la crisis del COVID-19 en los diferentes sectores de la economía se tomó la decisión de, por primera vez en la historia de Colombia, subsidiar las nóminas de los colombianos. Para ello se expedieron los Decretos Legislativos 639 de 2020 (modificado por el Decreto 677 del 19 de mayo de 2020 y el Decreto 815 del 4 de junio) y 770 de 2020 a través de los cuales se creó el Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y los programas complementarios de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP) y Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual.

El PAEF se constituyó como la columna vertebral de los programas de subsidio al empleo formal, otorgando un aporte por empleado correspondiente a un 40% del salario mínimo, es decir \$351.000, para que, con él, las empresas pagaran los salarios de sus trabajadores. El PAP se creó como un programa complementario otorgando por una sola vez un aporte de \$220.000 con el objeto de subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020 de empleados cuyo ingreso base de cotización estuviera entre un salario mínimo y un millón de pesos. Y el Programa de Auxilio a los Suspendidos, que es igualmente complementario al PAEF, consistió en una transferencia monetaria no condicionada de \$160.000, hasta por tres meses, dirigida a los trabajadores de los empleadores postulantes al PAEF que devengaran hasta cuatro salarios mínimos y cuyo contrato haya sido suspendido o hayan estado en licencia no remunerada entre los meses de abril a junio.

Posteriormente, tras el éxito del programa y atendiendo las voces de diferentes sectores económicos y sociales, de manera articulada el gobierno y el Congreso adelantaron el trámite de la Ley 2060 del 22 de octubre de 2020 mediante la cual se amplió la duración del PAEF hasta marzo de 2021 y del PAP para apoyo al segundo pago de la prima de servicios de 2020. Adicionalmente, esta Ley incluyó un incremento del subsidio hasta del 50% del salario mínimo para la porción de empleadas mujeres del postulante y para los beneficiarios que correspondan a los sectores turístico, hotelero y de gastronomía, y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación.

#### 4.6.1. Implementación del Programa

La Ley, los decretos antes mencionados, junto con las Resoluciones 1129, 1191, 1242, 1331 y 2162 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecieron las responsabilidades de la UGPP frente al programa, dentro del cual se destacan las siguientes:

1. Determinar el formulario estandarizado a ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación.
2. Establecer la forma a través de la cual se da el intercambio de información con las entidades financieras y recibir de ellas las postulaciones.

3. Verificar, a través de la información reportada por los postulantes y de información de diferentes bases de datos del Estado, el cumplimiento de los requisitos determinados en las normas por postulante y por empleado.
4. Comunicar el resultado de esta verificación a las entidades financieras para que ellas procedan a solicitar el desembolso de estos recursos al Ministerio de Hacienda. Y disponer de un portal web que permita consultar la información del programa, así como la consulta de los beneficiarios.

Para dar cumplimiento a estas funciones y garantizar la implementación del programa fue necesario operativizar tres momentos, asegurando que cada paso se realizara a través de medios virtuales:

1. Recepción de solicitudes: la recepción de postulantes se hizo a través de las entidades financieras y para esto se construyó una solución de formularios estandarizados que aseguran contar con data estructurada y validada desde el primer punto de integración. Esta herramienta posee características de validación en línea mediante una plataforma web robusta, segura, bien configurada y fácil de usar.
2. Validación de requisitos: mediante un proceso de analítica de datos sobre bases de más de 60 millones de registros, se desarrollaron componentes de software que analizan fuentes internas y externas interoperando a los Ministerios de Salud (a través de sus fuentes de datos de PILA y RUAFA se verifican los aportes de los empleadores), de Hacienda (a través de sus fuentes de datos se identifica que las empresas solicitantes se encuentran legalmente constituidas y vigentes debido a sus contribuciones legales), a la Registraduría (para validar que los empleados que inscriben los postulantes estén vivos) y a Confecámaras (a través de su fuente de datos RUES, se ratifica cuando corresponde que la entidad solicitante este legalmente constituida y si su matrícula se encuentra vigente); se confirma el cumplimiento de los requisitos anteriormente mencionados y en un tiempo máximo de dos semanas se da respuesta a las solicitudes recibidas.
3. Comunicación de resultados: A través de una plataforma web, la información es consultada en línea por los bancos, enviada por correo electrónico y consultada en la página Web por los ciudadanos donde se reporta con detalle el resultado del proceso de validación.

Adicionalmente, fue necesario implementar una fuerte estrategia de socialización y capacitación, de manera que se asegurara que nadie quedara fuera del programa por desconocimiento de tiempos, requisitos y beneficios de participar. Se adelantaron más de 70 sesiones de capacitación con una cobertura potencial superior a las 35 mil personas, esto apalancado en las asociaciones gremiales, las cajas de compensación familiar y los operadores de PILA. Así mismo, se buscó ampliar la cobertura de la información a través de las redes sociales de la UGPP, de otras entidades del estado y de las entidades financieras que voluntariamente apoyaron la divulgación entre sus clientes; se enviaron correos electrónicos y mensajes de texto masivos a potenciales beneficiarios; y se realizó socialización en medios de comunicación.

### Los resultados

El principal resultado del PAEF es haber contribuido a proteger 4,1 millones de empleos en medio de la pandemia, beneficiando a 142.624 empleadores con subsidios por más de \$6,8 billones<sup>67</sup>. Dentro del portal<sup>68</sup> dispuesto para la difusión de procedimientos y resultados al programa, se puede conocer el detalle de la caracterización de beneficiarios por sector económico, ubicación geográfica, género y grupo etario.

### Gráfico 26. Resultados Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF



Fuente: UGPP.

Respecto a PAP, se aprobó el beneficio para 94.809 empleadores, asociados a 1.044.439 trabajadores, lo que representa un aporte estatal de \$287 mil millones. Finalmente, en cuanto al Auxilio a los Suspendidos se beneficiaron 233.739 personas por valor de \$58,1 mil millones.

<sup>67</sup> El número de empleados y empleadores corresponden a beneficiarios únicos, mientras que el monto de subsidios corresponde al acumulado del programa.

<sup>68</sup> El boletín de resultados del programa puede ser consultado en el siguiente portal: <https://www.paef.ugpp.gov.co/deskFrontPAEF.php>

**Tabla 36. Beneficiarios PAEF por tamaño del empleador**

Tamaño empleador (# de trabajadores) *	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%	Total recursos (Millones de \$)
Micro <=10	90.574	63,5%	420.443	10,1%	\$ 864.523
Pequeña >10 - <=50	39.394	27,6%	789.419	19,0%	\$ 1.420.418
Mediana >50 - <=200	9.524	6,7%	804.125	19,4%	\$ 1.360.398
Grande >200 - <=500	1.977	1,4%	542.017	13,1%	\$ 893.657
Muy grande >500	1.155	0,8%	1.594.367	38,4%	\$ 2.301.199
<b>Totales:</b>	<b>142.624</b>	<b>100%</b>	<b>4.150.371</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 6.840.195</b>

Fuente: UGPP.

Lo anterior, es un logro sin precedentes, no sólo por ser la primera vez que se subsidia a la nómina en Colombia, sino por haber puesto en marcha el programa en tiempo récord. El decreto que dio vida al PAEF fue emitido el 8 de mayo de 2020, el 19 del mismo mes dicho Decreto fue modificado y el 20 de mayo el Ministerio de Hacienda expidió la reglamentación del programa. Ese mismo día, la UGPP mediante circular externa 001 formalizó el formulario de postulación y para el 22 ya estaba abierta la convocatoria. Eso implicó la coordinación con diversas instituciones del sector público y privado y el ajuste del andamiaje tecnológico e institucional que lo soportara. Es así, como para el éxito de este programa ha sido determinante el concurso de los siguientes factores:

- El conocimiento de la UGPP en la gestión, gobernabilidad y procesamiento de grandes volúmenes de datos procedentes de diferentes fuentes ha sido determinante para el cruce de información lógica y su monitoreo, aplicando políticas con amplio soporte técnico en la gestión de datos y la seguridad de la información.
- La colaboración de las entidades externas en el suministro de la información permitió atender de manera precisa, efectiva y con calidad las solicitudes de los empleadores postulados.
- La participación de las entidades financieras, quienes han sido el canal de acceso al programa, siendo garantes de la cobertura que se requiere para lograr su éxito.
- La información detallada y oportuna que se ha otorgado a la ciudadanía y a los beneficiarios a través de canales de comunicación que se desarrollaron específicamente para el programa.

#### 4.7. Programa Ingreso Solidario

El programa Ingreso Solidario fue creado en el marco de la declaratoria de emergencia generada por el COVID-19 para llegar a tres millones de personas en situación de vulnerabilidad y que no hacían parte de otros programas sociales. Con el propósito de responder a la necesidad de entregar los auxilios monetarios rápidamente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo técnico de la URF, diseñó un esquema de pagos, que le presentó al país una nueva forma de realizar la dispersión de subsidios. Por una parte, este esquema viabilizó la inclusión financiera de casi un millón de personas, y por otra, logró realizar a través del abono directo a la cuenta de los beneficiarios la entrega de las ayudas establecidas. El diseño del esquema de pagos utilizado se ideó buscando, evitar el desplazamiento y aglomeraciones de los ciudadanos en cumplimiento de las normas de la emergencia sanitaria y promover el acceso y uso a productos financieros.

El primer proceso adelantado consistió en identificar los beneficiarios que ya contaban con un producto financiero de depósito activo en el sistema financiero, este proceso se logró llevar a cabo gracias a la intervención del Programa de Banca de las Oportunidades y la colaboración de las centrales de información y 22 entidades financieras. Como resultado, se identificaron cerca de 1,4 millones de hogares, los cuales recibieron el primer giro en un lapso de cinco días. Para la segunda etapa, los esfuerzos se concentraron en los beneficiarios que no tenían un producto financiero. Teniendo en cuenta que, no se contaba con datos de contacto fue necesario adelantar distintos procesos que permitieron llegar a un número aproximado de 1,2 millones de hogares adicionales.

Dentro de estos procesos, se destacó la vinculación digital a productos simplificados que llevaron a cabo Bancolombia, Davivienda, Movii y Bancamia. La vinculación digital incluye varios beneficios inmediatos para esta población, cómo la posibilidad de usar el celular como medio de acceso al producto y de uso posterior para realizar transacciones como, recargas de celular, pagos de servicios públicos, transferencias o giros.

Dentro de los resultados más relevantes del Programa Ingreso Solidario bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encuentra el uso de los productos digitales, el 62% de los beneficiarios realizaron compras, recargas de celular, pagos o transferencias, lo cual da inicio a historiales transaccionales en el sistema financiero y les permitirá en un futuro acceder a productos más sofisticados como el crédito o los seguros. Adicionalmente, el 45% de los

beneficiarios depositaron recursos en sus productos financieros, lo cual muestra que una vez se realiza la apertura de estos, las personas encontraron utilidad y confían en el producto.

#### 4.8. Apoyo en la expedición de decretos legislativos en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, con incidencia tributaria.

**Tabla 37. Decretos con incidencia tributaria - emergencia por COVID-19**

DECRETO	OBJETO O TEMA DE REGLAMENTACIÓN	EPIGRAFE
Decreto 770 de junio 3 de 2020	1. Exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el PAP, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos; (ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el PAP, entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAP	Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa de acuerdo para el traslado del primer pago de la prima de servicios, se adopta el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se adopta el Programa de auxilio de los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020
	2. Comisión o servicio por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa o al Gobierno nacional, ésta estará excluida del IVA. (PAP)	
	3. Exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, entre cuentas del Tesoro Nacional - MHCP y las entidades financieras que dispersen los recursos; (ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, entre las entidades financieras y los beneficiarios del programa.	
	4. Comisión o servicio por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, estarán excluidas del IVA.	
	5. La transferencia monetaria no condicionada que reciban los beneficiarios del programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.	
Decreto 772 de junio 3 de 2020	1. Las rebajas, descuentos o quitas de capital, multas; sanciones o intereses que obtengan los deudores, serán gravados en todos los casos como ganancia ocasional y no como renta ordinaria o renta líquida, cuando dichos rendimientos, ganancias, rebajas, descuentos o quitas se presenten o sean el resultado y parte de los acuerdos de reorganización celebrados o modificados en el marco del régimen de la Ley 1116 de 2006, el Decreto 560 de 2020 y el presente Decreto Legislativo	Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial

DECRETO	OBJETO O TEMA DE REGLAMENTACIÓN	EPIGRAFE
	2. Los deudores contribuyentes en los periodos gravables 2020 y 2021, las ganancias ocasionales obtenidas en virtud de lo establecido en este artículo podrán ser compensadas con las pérdidas ocasionales del ejercicio o con las pérdidas fiscales que traiga acumuladas del contribuyente al tenor del artículo 147 del estatuto tributario	
Decreto 789 de junio 4 de 2020	1. Exclusión de IVA en adquisición de materias primas químicas para producción de medicamentos partidas 29.36, 29.41, 30.01, 30.02, 30.03, 30.04 y 30.06 2. Exclusión de IVA en los servicios de comida y bebidas a través de franquicias 3. Exención en importación de vehículos automotores de servicio público de pasajeros y/o de vehículos automotores de transporte público o particular de carga, para reposición, siempre que exista el CREIPASAJERO Y/O CREICARGA	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020
Decreto 798 junio 4 de 2020	1. Exención gravamen a los movimientos financieros por los traslados de recursos entre las entidades financieras y los beneficiarios de las medidas de apoyo financiero a pequeños mineros de subsistencia. 2. Exclusión de IVA por la comisión o servicios que se cobren por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los de las medidas de apoyo financiero a pequeños mineros de subsistencia. 3. Los distribuidores minoristas de aviación Jet A 1 y/o gasolinas de aviación 100/130 de origen nacional e importado, que al 15 abril de 2020 tuvieran inventarios de estos combustibles, podrán solicitar al productor o importador aplicar los mecanismos establecidos en el artículo 484 del Estatuto Tributario, así los inventarios no salgan físicamente de las facilidades en las que se encuentran almacenados (poliductos, plantas y demás instalaciones). Lo anterior, sin perjuicio de que, posteriormente, se puedan facturar las mismas especies de combustibles con tarifa de IVA del 5% y devolver el diferencial de tarifas. 4. Incentivar la ejecución de inversiones en los sectores de hidrocarburos y minería en el corto plazo, el mecanismo del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) contemplado en el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 podrá ser aplicado transitoriamente a inversiones que sean realizadas a partir de la entrada en vigencia de este decreto y hasta el 31 de diciembre de 2021, de acuerdo con el cupo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.
Decreto 801 de junio 4 de 2020	1. Exención en GMF por los traslados del Tesoro Nacional a la Cajas de compensación familiar y los traslados de las Cajas de	

DECRETO	OBJETO O TEMA DE REGLAMENTACIÓN	EPIGRAFE
	<p>compensación familiar a otras cajas de compensación familiar y los beneficiarios (trabajadores dependientes categoría A y B cesantes)</p> <p>2. La exención del GMF aplica para cualquier otro convenio que implique la movilidad de estos recursos, siempre que el destinatario sea el beneficiario (trabajadores dependientes categoría A y B cesantes)</p> <p>3. Será ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, el auxilio que reciba el beneficiario trabajadores dependientes categoría A y B cesantes)</p>	Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante. en el marco del Estado de Emergencia Económica. Social y Ecológica
Decreto 803 de junio 4 de 2020	<p>1. Exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el sector agropecuario, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos; (ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el sector agropecuario, entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAP para el sector agropecuario.</p> <p>2. Exclusión del IVA por las comisiones o servicios que se cobren por la dispersión de los recursos.</p>	Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19
Decreto 805 de junio 4 de 2020	<p>1. Será ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, el apoyo económico que obtengan los notarios, para proteger el empleo de sus trabajadores.</p> <p>2. Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros el traslado de los recursos correspondientes a los apoyos económicos temporales para los trabajadores de las notarias</p>	Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarias del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
Decreto 807 de junio 4 de 2020	<p>1. Modifica el decreto 535 de 2020, devolución abreviada hasta el 19 de junio de 2020, en 15 días</p> <p>2. Modifica el decreto 535 de 2020. las devoluciones abreviadas radicadas hasta el 19 de junio o inadmitidas y radicadas dentro del mes, terminan con el procedimiento abreviado</p> <p>3. Se modifica a partir del 22 de junio y hasta el 31/12/2020, el requisito del literal b) del párrafo 5 del art. 850 del E.T., respecto a los costos o gastos y/o impuestos descontables con factura electrónica del 25%, no hacen parte del cálculo amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. A partir de 2021 vuelve y aplica el 85% de factura electrónica mínimo para la devolución automática</p> <p>4. Las solicitudes de devoluciones y/o compensaciones que no cumplan con los requisitos de devolución automática se rigen por el procedimiento normal del art 855 del E.T.</p>	Por el cual se adoptan medidas en el sector juegos de suerte y azar, con el fin de incrementar los recursos los recursos para la salud e impedir la extensión de los efectos de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en el Marco de la emergencia Económica, Social y ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo del 2020

DECRETO	OBJETO O TEMA DE REGLAMENTACIÓN	EPIGRAFE
	<p>5. Inspección tributaria virtual, hasta que dure la emergencia sanitaria, se podrán adelantar inspecciones tributarias virtuales</p> <p>6. Inspección contable virtual, hasta que dure la emergencia sanitaria, se podrán adelantar inspecciones contables virtuales</p> <p>7. Visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia tributaria. Se podrán adelantar visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia tributaria. hasta que dure la emergencia sanitaria</p> <p>8. Visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia de control cambiario. Se podrán adelantar visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia de control cambiario hasta que dure la emergencia sanitaria</p>	
Decreto 808 de junio 4 de 2020	1. Excluido de IVA el incentivo de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales	Por el cual se adoptan medidas en el sector juegos de suerte y azar, con el fin de incrementar los recursos para la salud e impedir la extensión de los efectos de la pandemia del COVID-19, en el marco de la emergencia económica, Social y ecológica.
Decreto 809 de junio 4 de 2020	1. Exención gravamen a los movimientos financieros GMF: (i) los traslados de los recursos al fondo de estabilidad financiera del sector eléctrico -FONSE, al fondo empresarial de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios. (ii) los traslados de los recursos del fondo empresarial de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios a los terceros beneficiarios. Los recursos están orientados a (destinarlos a solventar las necesidades de recursos asociadas a la implementación de esquemas de solución de largo plazo derivados de los procesos de toma de posesión). los recursos se deben manejar en cuentas separadas.	Por el cual se autoriza al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONSE) a realizar operaciones de crédito público para garantizar los procesos de toma de posesión a cargo del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios afectados por la emergencia sanitaria
Decreto 814 de junio 4 de 2020	1. Exención de impuestos o gravámenes financieros de las operaciones que impliquen dispersión de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas protección social al adulto mayor "Colombia mayor, familias en acción y jóvenes en acción"	Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020

DECRETO	OBJETO O TEMA DE REGLAMENTACIÓN	EPIGRAFE
Decreto 815 de junio 4 de 2020	1. El subsidio del programa de apoyo al empleo forma -PAEF del decreto 639 de 2020, lo está sujeto a retención en la fuente, los pagos o abonos en cuenta que hayan realizado o realicen las entidades financieras a los beneficiarios del programa.	Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020
Decreto 818 de junio 4 de 2020	<p>1. Desde el 1 de julio de 2020 hasta el 30 de junio de 2021, la retención en la fuente será del 4%, por 27 actividades de inclusión total de la cuenta satélite de cultura y economía naranja</p> <p>2. Desde la expedición del decreto y hasta el 30 de junio de 2021, no habrá lugar a practicar retención en la fuente por los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 297 de 1997 y la Ley 814 de 2003.</p> <p>3. A partir del primero (1) de julio de 2020 y hasta el treinta (30) de junio de 2021, los siguientes servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas, están excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección artística de las artes escénicas representativas.</li> <li>2. Servicios de interpretación, ejecución, composición y realización artística de música, danza, teatro, circo, magia y todas sus prácticas derivadas.</li> <li>3. Realización de diseños y planos técnicos con los requisitos de iluminación y sonido.</li> <li>4. Elaboración de libretos y guiones de las artes representativas. No incluye televisión y cine.</li> <li>5. Diseño, creación y construcción de escenarios, tarimas, y equipos de iluminación, sonido y audiovisuales.</li> <li>6. Diseño y elaboración de vestuario, zapatería, maquillaje y tocados de las artes representativas. No incluye televisión y cine.</li> </ol>	Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020

## Anexo. Apoyo a la Labor Legislativa

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene dentro de sus funciones rendir concepto en cualquier tiempo durante el respectivo trámite legislativo en el Congreso de la República, frente a los proyectos de ley que cursen trámite legislativo e impliquen gasto público, con el fin de evaluar su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley 819 de 2003<sup>69</sup> y el Decreto 4712 de 2008<sup>70</sup>.

Para el efecto, el Ministerio hace seguimiento a todos los proyectos de ley que cursan en el Congreso de la República, con el fin de monitorear el avance de los mismos en su trámite legislativo, revisar el alcance de sus propuestas, estimar sus costos fiscales y su cuantificación, cuando es posible, e intervenir oportunamente con el fin de dar a conocer su posición oficial e implicaciones fiscales de las iniciativas legislativas.

Para dicha labor se tienen presente las reglas de trámite legislativo establecidas por la Constitución Política, la Ley 3 de 1992<sup>71</sup> y la Ley 5 de 1992<sup>72</sup>, dentro de las cuales cabe destacar, entre otras, que ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas y que los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren.

Asimismo, que el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura; periodos que van del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo y al 20 de junio. Además, que todo proyecto de ley para hacerse ley deberá haber sido publicado oficialmente por el Congreso, haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, y haber obtenido la sanción del Gobierno.

---

<sup>69</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>70</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>71</sup> Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones

<sup>72</sup> Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

En cumplimiento de la normativa en comento y las funciones precitadas, con corte al 1º de junio de 2021, este Ministerio identificó y realizó seguimiento a 1.014 proyectos de ley en curso, de los cuales 157 proyectos pertenecen a la legislatura 2019 – 2020 y 857 proyectos pertenecen a la legislatura 2020 – 2021.

De otra parte, de conformidad con el Decreto 4712 de 2008, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene dentro de sus funciones la preparación de las leyes en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional.

En el marco de dichas funciones, este Ministerio durante las legislaturas 2019 – 2020 y 2020 – 2021 radicó siete proyectos de ley, algunos con acompañamiento de otros ministerios, los cuales durante su trámite legislativo lograron avanzar hasta el estado que se describe en la siguiente tabla:

**Tabla 38. Proyectos de ley legislatura 2019 – 2020 y 2020 – 2021**

Legislatura	Encabezado Proyecto	Título	Estado	No. Debate
2019 - 2020	Proyecto de Ley Numero 139 de 2019 Senado	"Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el Establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones de Colombia."	Conciliación	
2019 - 2020	Proyecto de Ley Numero 210 de 2019 Senado	Por medio del cual se aprueba la "Convención para homologar el tratamiento impositivo previsto en los convenios para evitar la doble imposición suscritos entre los Estados Parte del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico"; suscrita en Washington; Estados Unidos de América; el 14 de octubre de 2017.	Ponencia	4
2019 - 2020	Proyecto de Ley Numero 312 de 2020 Senado	por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias" y su "Protocolo"; suscritos en Dubái; el 12 de noviembre de 2017	Ponencia	2
2019 - 2020	Proyecto de Ley Numero 313 de 2020 Senado	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones III y el Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones III aprobados mediante la Resolución AG-8/17CIII; AG-4/17 y MIF/DE-13/17 de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo; de fecha 2 de abril de 2017.	Conciliación	
2020 - 2021	Proyecto de Ley Numero 222 de 2020 Senado	Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre la República de Colombia y Japón para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias»; y su protocolo; suscritos en Tokio; el 19 de diciembre de 2018	Conciliación	
2020 - 2021	Proyecto de Ley Numero 413 de 2021 Senado	Por la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos; el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones	Aprobado	1
2020 - 2021	Proyecto de Ley Numero 441 de 2020 Cámara	Por medio de la cual se establecen mecanismos para la movilización de activos inmobiliarios de las entidades del orden nacional del Estado colombiano; y se dictan otras disposiciones.	Ponencia	1

Adicionalmente, se resaltan las siguientes leyes aprobadas durante el periodo legislativo 2020 – 2021, cuyo trámite legislativo se surtió por iniciativa de esta Cartera<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Exceptúese la Ley 2068 de 2020 de iniciativa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

**Tabla 39. Leyes aprobadas 2020- 2021**

Tipo de norma	Asunto	Número	Año	Descripción
Ley	Tratado	2031	2020	<i>Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera", suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016</i>
Ley	Regalías	2056	2020	<i>Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías</i>
Ley	Tratado	2061	2020	<i>Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio" y su "Protocolo", suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015</i>
Ley	Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones	2063	2020	<i>Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021</i>
Ley	Turismo	2068	2020	<i>Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones</i>
Ley	Regalías	2072	2020	<i>Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022</i>
Ley	Deporte	2074	2020	<i>Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019</i>

De las leyes enunciadas, de manera especial se resaltan las siguientes por su importancia en la Política Pública estratégica del sector Hacienda en materia tributaria y cooperación internacional.

**1. Ley 2031 de 2020 (del 27 de julio) Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera", suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016**

En primer lugar, esta ley busca honrar los compromisos internacionales adquiridos por la República de Colombia en el marco de las negociaciones llevadas a cabo a través de Gobierno nacional, como Jefe de Estado, conforme a las facultades constitucionales conferidas<sup>74</sup>.

Este Acuerdo está basado en una Política de cooperación internacional mediante el fortalecimiento de los lazos de cooperación con socios tradicionales y diversificación temática con los mismos<sup>75</sup>, para lo cual se consagran mecanismos y condiciones de líneas de crédito para programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medioambiental<sup>76</sup>.

**2. Ley 2061 de 2020 (del 22 de octubre) Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con**

<sup>74</sup> Artículo 189, numeral 2, de la Constitución Política

<sup>75</sup> Gaceta No. 597 de 2018

<sup>76</sup> ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA», suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

**respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio" y su "Protocolo",  
suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015**

Igualmente, esta ley busca honrar los compromisos internacionales adquiridos por la República de Colombia en el marco de las negociaciones llevadas a cabo a través de Gobierno nacional, como Jefe de Estado, conforme a las facultades constitucionales conferidas<sup>77</sup>.

Este Convenio es resultado de una política que se viene implementando desde el año 2005, con el propósito de realizar acuerdos de doble tributación internacional (ADT), los cuales son acordados bilateralmente entre la República de Colombia y otro Estado soberano bajo el modelo de prácticas internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), necesario en un contexto de Globalización y liberación de las economías globales, además de contribuir al flujo de inversión extranjera hacia Colombia, conforme a los intereses de nuestro país y el sistema tributario colombiano.

**3. Ley 2068 de 2020 (del 31 de diciembre) Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones**

Adicionalmente, se resalta la ley de Turismo que se describe a continuación, de iniciativa del Ministerio de Comercio, no obstante, este Ministerio coadyuvó activamente en su trámite y aprobación, en un marco de colaboración armónica del Gobierno nacional y su especial relevancia en el sector turismo dentro del contexto económico que enmarca la pandemia generada por el Covid19.

La Ley 2068 de 2020 resalta la importancia del turismo, siendo esta una de las industrias más grandes y dinámicas del mundo, conforme así lo reconoce la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), razón por la que este Gobierno ha estado trabajando en su impulso desde el Plan Nacional de Desarrollo, el cual incluyó el “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”, y en este pacto estableció la línea: “Turismo: el propósito que nos une”; a partir del cual el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio,

---

<sup>77</sup> Artículo 189, numeral 2, de la Constitución Política

Industria y Turismo, expidió el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 "Turismo: El propósito que nos une"<sup>78</sup>.

A pesar del crecimiento continuo del sector turismo en la última década, la pandemia COVID-19 trajo varias consecuencias negativas sobre este sector, provocando, por ejemplo, según la OMT, una caída del 22 % en la llegada de turistas internacionales durante el primer trimestre de 2020, proyectando un declive anual de entre el 60 % y el 80 % en estas llegadas en comparación con el comportamiento de 2019. Del mismo modo, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT) estimó para Latinoamérica pérdidas de US\$84 billones, los cuales se verían reflejados en la pérdida de 4,7 millones de empleos.

Con el fin solventar los efectos del COVID-19 en la industria del turismo, la Ley 2068 de 2020 introdujo algunas modificaciones a la Ley 300 de 1996<sup>79</sup> relacionadas, principalmente, con la orientación de la actividad turística hacia el desarrollo social, económico y cultural, desarrollo sostenible y accesibilidad universal. Asimismo, se establecieron y actualizaron las definiciones de turismo acorde con las nuevas realidades y dinámicas de este sector, se otorgaron facultades a las autoridades gubernamentales nacionales y locales en materia de atractivo turístico con criterios de utilidad pública, interés social, conservación ambiental y protección de minorías étnicas. Igualmente, se incorporó la regulación de puntos de control turístico, prestadores de servicios y calidad turística, control y sanciones a prestadores de servicios turísticos, y plataformas electrónicas o digitales de servicios turísticos.

De otra parte, se introdujeron modificaciones a la contribución parafiscal con el fin de fortalecer la promoción y la competitividad del turismo, buscando la cobertura de nuevos aportantes en un plano de igualdad y contribución proporcional a los ingresos de sus operaciones. En tal virtud, se ajustó el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los sujetos pasivos gravables.

Finalmente, se incluyeron modificaciones al Estatuto Tributario con el fin de fomentar la actividad turística, consagrando beneficios, tales como: (i) exención transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2021, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico; (ii) tarifa del impuesto de renta del 9 % a servicios hoteleros prestados por nuevos hoteles, aquellos que demuestren remodelación, nuevos proyectos de parques temáticos, ecoturismo, entre otras características y

---

<sup>78</sup> Gaceta del Congreso 901 de 2020

<sup>79</sup> Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones

condiciones limitadas en el tiempo; (iii) descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en actividades turísticas; (iv) exención transitoria del IVA a servicios de hotelería turismo y comercialización de artesanías; (v) reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas; (vi) exclusión transitoria del IVA en contratos de franquicia; y (vii) subvenciones a empresas de servicio de transporte aéreo.

#### *Consideraciones sobre el proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible*

En 2020, la pandemia de COVID-19 tuvo diversos efectos negativos sobre la economía colombiana. Por una parte, la contracción de 6,8 % de la actividad productiva y su efecto asimétrico sobre los primeros deciles de la distribución del ingreso, elevó los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país. De igual forma, los ingresos públicos presentaron una reducción significativa (1,0pp del PIB) mientras que el gasto aumentó como consecuencia de las necesidades propias para atender la pandemia de forma integral. Esto derivó en un notable incremento del endeudamiento bruto del Gobierno Nacional Central (GNC), de 50,3 % del PIB en 2019 a 64,7 % del PIB en 2020.

En este contexto, durante el 2021, el Gobierno nacional radicó un Proyecto que Ley (PL) que, a través de la redefinición de la regla fiscal, el fortalecimiento y focalización del gasto social y la redistribución de cargas tributarias y ambientales con criterios de solidaridad, buscó consolidar una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza y atender los efectos generados por la pandemia de COVID-19 en el país. La articulación de las medidas consagradas en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible apuntalaba la credibilidad de la política fiscal, y permitía generar un círculo virtuoso entre crecimiento económico, sostenibilidad fiscal y mayor equidad.

En primera medida, el Proyecto de Solidaridad Sostenible buscó redefinir la regla fiscal en pro del fortalecimiento de la infraestructura de equidad, la estabilización del nivel de pasivos del Gobierno nacional y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Esta propuesta fortalecía la regla fiscal vigente en tanto establecía unas nuevas metas fiscales consistentes con el contexto actual, creaba el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, reducía el uso de variables no observables de la metodología de cálculo vigente y garantizaba la convergencia del nivel de endeudamiento hacia una senda sostenible.

En segundo lugar, dispuso una serie de medidas sobre el gasto público que buscaron garantizar un ingreso mínimo a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, mejorando de forma sustancial el bienestar de esta población, la cual se vio particularmente afectada por la pandemia de COVID-19. En este sentido, el Gobierno nacional propuso volver permanente el Programa Ingreso Solidario (PIS), manteniendo tal y como estaban estructurados los otros programas de transferencias monetarias preexistentes (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor), y extender hasta junio de 2021 el Programa de Ayuda al Empleo Formal (PAEF). A su vez, esta propuesta modificaba la metodología, asignación y focalización de los subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física, con el fin de aumentar la eficiencia del gasto y garantizar que los subsidios los reciban las personas más vulnerables.

En cuanto a las modificaciones sobre la estructura del sistema tributario, el proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible actuaba sobre tres ejes de acción principales: modificaciones a la estructura del IVA, impuesto de renta de personas naturales e impuesto de renta de personas jurídicas. Sobre el IVA, el PL eliminaba la categoría de bienes exentos (excepto para exportaciones), aumentaba la tarifa del impuesto para los servicios públicos domiciliarios diferentes a estratos 1, 2 y 3, celulares y computadores con valores inferiores a 50 UVT, servicios culturales y de entretenimiento, bienes de capital y otros servicios. Estas medidas se complementaban con un mecanismo de compensación de IVA que garantizaba una transferencia de \$50.000 mensuales para los hogares en condición de pobreza extrema o pobreza monetaria.

Por otro lado, con el objetivo de aumentar el recaudo tributario, la progresividad del sistema y ampliar la base de contribuyentes, el PL contenía las siguientes medidas con relación al impuesto de renta de personas naturales: i) la ampliación de la base gravable del impuesto, en el sentido de ampliar el conjunto de contribuyentes y reducir el umbral de tributación; ii) sustituir las múltiples rentas exentas vigentes por una única renta exenta que beneficiaba a todos los contribuyentes en la misma medida; iii) aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos; y, finalmente, iv) introducir el impuesto solidario para ingresos mensuales superiores a \$10.000.000 entre julio y diciembre de 2021. A su vez, la propuesta volvía el impuesto al patrimonio permanente y deducible del impuesto de renta.

Respecto al impuesto de renta a personas jurídicas, el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible dispuso la reducción de la tarifa general, incorporando un esquema de tarifa marginal con un inicio en 24 % y una tarifa máxima de 30 % en 2023. Además, se eliminaban las rentas exentas, deducciones, descuentos tributarios y tarifas preferenciales a partir de 2023; así como se mantenía el descuento sobre el impuesto de renta del 100 % del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, y el descuento del 50 % del impuesto de ICA.

Como se puede apreciar en la Tabla 40, el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible contemplaba unas fuentes totales promedio equivalentes a \$23,4 billones (2,0 % del PIB) para el periodo 2022-2031. Los recursos obtenidos por medio de estas fuentes contemplaban el recaudo tributario adicional obtenido por las modificaciones anteriormente expuestas en la estructura tributaria nacional, y descuentan el incremento en el Sistema General de Participaciones que resultaría de ellas<sup>80</sup>. A partir de las disposiciones contenidas en esta iniciativa legislativa, estas fuentes se iban a destinar a consolidar el programa de devolución del IVA (0,2 % del PIB), promoción del empleo, subsidios a matrículas y promoción de la cultura (0,1 % del PIB), Programa de Ingreso Solidario (0,4% del PIB) y finalmente a reducir el déficit fiscal, de tal forma que se garantizaba la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo (1,4 % del PIB).

**Tabla 40. Fuentes y Usos Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible (promedio 2022-2031)**

Fuentes	\$Bn 2022	% del PIB	Usos	\$Bn 2022	% del PIB
<b>Total</b>	<b>23,4</b>	<b>2,0</b>	<b>Total</b>	<b>23,4</b>	<b>2,0</b>
IVA	7,3	0,6	PIS	4,6	0,4
Personas naturales	17,0	1,4	Promoción empleo, subsidios a matrículas, promoción de cultura	0,8	0,1
Personas jurídicas*	3,7	0,3	Compensación IVA	1,8	0,2
Incremento en el SGP	-4,6	-0,4	Efecto neto del proyecto de ley	16,1	1,4

Fuente: MHCP

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las disposiciones de dicho Proyecto de Ley tenían un impacto significativo en la reducción de la incidencia de la pobreza y pobreza extrema, la recuperación del mercado laboral, la disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso y la estabilidad de las finanzas públicas, comparado

<sup>80</sup> Este incremento en el SGP no considera como gasto fiscal adicional del GNC el incremento en los recursos destinados a salud, ya que el incremento en los recursos del SGP destinado a este fin alivia la presión de gasto del GNC para aseguramiento en salud. Así, estos recursos adicionales destinados al SGP tienen un efecto neutro en el gasto fiscal total del GNC.

con un escenario inercial y uno en donde de las medidas contenidas en el PL, únicamente se implementa más gasto social<sup>81</sup>. Puntualmente, la tasa de desempleo hubiera presentado una reducción acelerada (Gráfico 27), garantizando de esta forma la recuperación del mercado laboral y unos niveles en este indicador cercanos a los presentados antes de la pandemia.

**Gráfico 27. Tasa de Desempleo (%) por escenarios - Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible**



Fuente: Exposición de Motivos- Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible

A su vez, la implementación de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible aumentaba en valor presente los ingresos de los hogares colombianos. Lo anterior se lograría principalmente gracias a los programas de transferencias sociales, que incrementaban de forma permanente los ingresos que percibe la población de los deciles más bajos de la distribución del ingreso. Por otro lado, como resultado del crecimiento económico derivado del PL, los deciles de los ingresos más altos también aumentarían su ingreso acumulado en el mediano plazo. Consistente con los efectos anteriormente señalados, la incidencia de la pobreza y pobreza extrema hubiese presentado una reducción permanente y significativa en el país.

Como se observa en la Tabla 41, bajo el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible, la incidencia de la pobreza en 2021 alcanzaría un nivel 2,6 puntos porcentuales (pp) y 5,6pp menor que en el escenario de más gasto social y el escenario inercial, respectivamente. De esta forma, se garantizaba la protección en el corto y mediano plazo de la población más vulnerable del país. En cuanto a los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso medidos por el coeficiente de

<sup>81</sup> El escenario inercial hace referencia a un escenario en el cual no se implementa ninguna de las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley. El escenario de más gasto social hace referencia a un escenario en el que se mantienen las medidas de política sobre este componente sin un aumento recurrente en los ingresos públicos.

Gini, las disposiciones del Proyecto de Solidaridad Sostenible generaban una reducción significativa entre 2020 y 2030, pasando de 53,1 a 43,3.

**Tabla 41. Incidencia de pobreza e indicadores de desigualdad por escenarios - Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible**

	2019	2020	2021			2025			2030		
			Esc. inercial	Esc. más gasto	Esc. PL	Esc. inercial	Esc. más gasto	Esc. PL	Esc. inercial	Esc. más gasto	Esc. PL
Pobreza (incidencia, %)	35,7	42	44	41,4	38,8	47,3	48,2	29	44,8	47,5	18,9
Pobreza extrema (incidencia, %)	9,6	11,6	14,1	7,5	5,8	18,5	19,2	3,6	16,6	18,8	2,8
Coefficiente de Gini	52,6	53,1	53,1	50,6	49,4	54,6	54,9	46,3	53,2	54,5	43,3

Fuente: Exposición de Motivos- Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible

La propuesta de Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible fue retirada por el presidente de la República. Sin embargo, los efectos económicos y sociales derivados del COVID-19 hicieron evidente la necesidad de plantear nuevamente medidas de política fiscal para contrarrestarlos y, en particular, proteger a la población vulnerable y dinamizar la recuperación del empleo. Lo anterior solo es posible si de forma complementaria, se implementan medidas cuyo objetivo sea materializar un ajuste en el balance fiscal a mediano plazo, que permita la estabilización y gradual reducción de la deuda pública a niveles prudentiales.

Con este propósito, en lo corrido del 2021 se ha discutido en conjunto con diferentes actores de la sociedad civil, así como con los partidos políticos y los empresarios, una propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Social para ser presentada en el segundo semestre del año y que tiene disposiciones en materia de gastos, ingresos, lucha contra la evasión y fortalecimiento de la regla fiscal. En materia de ingresos, se proponen medidas dirigidas a asegurar el gasto social y la solvencia de las finanzas públicas. Así mismo, se proponen medidas tendientes a promover la austeridad y eficiencia en el gasto público durante los próximos diez años, con el fin de generar ahorros que contribuyan a lograr una financiación sostenible del gasto social, y al proceso de estabilización y eventual reducción de la deuda pública.