REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 942 | Bogotá, D. C., martes, 23 de agosto de 2022 | EDICIÓN DE 46 PÁGINAS

DIRECTORES:
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

(MEMORIA HACIENDA 2018-2022)



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministro de Hacienda y Crédito Público
José Manuel Restrepo Abondano

Viceministro General
Fernando Jiménez Rodríguez

Viceministro Técnico
Jesús Bejarano Rojas

Secretaria General
Ángela Parra Carrascal

Directora General de Presupuesto Público Nacional
Marcela Numa Páez

Director General de Apoyo Fiscal
Néstor Mario Urrea Duque

Directora General de Participaciones Estatales
Adriana Mazuera Child

Director General de Política Macroeconómica
Juan Sebastián Betancur Mora

Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional
César Augusto Arias Hernández

Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social
María Virginia Jordán Quintero

Jefe Oficina de Bonos Pensionales
Ciro Navas Tovar

Directora Administrativa
Ana María Moreno García

Director de Tecnología
Ricardo Fernélix Ríos Rosales

Jefe Oficina de Control Disciplinario Interno
Claudia Patricia Paz Lamir

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Juanita Castro Romero

Jefe Oficina Asesora de Planeación
María del Pilar Florido Caicedo

Jefe Oficina de Control Interno
Álvaro Mauricio Cortés Castro

Despacho del Ministro
Nancy Zamudio Gómez
Juan Felipe Celia Maestre
Santiago Villamil López

Oficina Asesora de Comunicaciones

Jefe de Comunicaciones
Juliana Franco Acevedo

Edición
Paola Ramírez Leaño

Diseño y diagramación
Diana Londoño Aguilera

Edición
Julio 2022

Tabla de contenido

Prólogo Pág. 7

1. **Situación económica** Pág. 11

1.1. Economía pre-pandemia (2018-2019) Pág. 12
1.2. Mitigación de la pandemia y Emergencia Económica, Social y Ecológica Pág. 25
1.3. Reactivación económica (2021-2022) Pág. 38

2. **Sostenibilidad fiscal y manejo de la deuda** Pág. 51

2.1. Política fiscal Pág. 52
2.2. Plan de austeridad, lucha contra la evasión y plan de normalización Pág. 55
2.3. Nueva institucionalidad de la Regla Fiscal Pág. 60
2.4. Gestión de las finanzas públicas Pág. 62
2.5. Manejo de la deuda pública Pág. 64
2.6. Eficiencia del gasto Pág. 74
2.7. Sentencias y conciliaciones Pág. 81
2.8. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles Pág. 82

3. **Política social** Pág. 89

3.1. Programas de apoyo al empleo Pág. 90
3.2. Programas de transferencias monetarias Pág. 93
3.3. Beneficios Económicos Periódicos y Pisos de Protección Social Pág. 94

4. **Acceso a financiamiento empresarial y acompañamiento a deudores** Pág. 97

4.1. Créditos con fondeo y tasa compensada Pág. 98
4.2. Programa de garantías Pág. 100
4.3. Programa de Acompañamiento a Deudores Pág. 102

5. **Desarrollo regional y finanzas territoriales** Pág. 105

5.1. Fortalecimiento del Sistema General de Regalías-SGR Pág. 106
5.2. Asociaciones Público-Privadas (APP) Pág. 109
5.3. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial Pág. 111
5.4. Medidas tomadas para beneficio de las entidades territoriales durante la pandemia Pág. 112
5.5. Medidas para otorgarle liquidez a las entidades territoriales mediante el FONPET Pág. 116
5.6. Implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas Pág. 119

6. **Sostenibilidad del sistema de salud** Pág. 121

6.1. Acuerdo de Punto Final Pág. 122
6.2. Medidas para la atención en salud durante la emergencia sanitaria Pág. 123
6.3. Avances en la sostenibilidad del SGSSS Pág. 126

7. **Gestión de activos de la Nación** Pág. 131

7.1. Optimización de la participación accionaria de ISA Pág. 132
7.2. Capitalización de las empresas de la Nación Pág. 135
7.3. Grupo Bicentenario Pág. 137
7.4. Gobierno corporativo en las empresas con participación estatal Pág. 140
7.5. Gestión de la Sociedad de Activos Especiales-SAE y Central de Inversiones S.A-CISA Pág. 142
7.6. Operadores de juegos Pág. 142

8. **Sostenibilidad ambiental y social** Pág. 147

8.1. Financiamiento verde para impulsar la sostenibilidad ambiental Pág. 148
8.2. Obras de recuperación en Providencia, Gramalote y Mocoa Pág. 152
8.3. Gestión financiera del riesgo de desastres Pág. 160
8.4. Modelo de Empresa Familiarmente Responsable-EFR Pág. 162

9. **Innovación y modernización financiera** Pág. 165

9.1. Avances en regulación Pág. 166
9.2. Proyectos de ley estratégicos en el sector financiero Pág. 176

Índice de Gráficas

Gráfico 1. Recaudo por Gestión DIAN ($ billones de pesos) Pág. 16
Gráfico 2. Habilitados Facturar Electrónicamente - Cifras en miles Pág. 22
Gráfico 3. Crecimiento económico según cada país, 2021 vs 2020 (%) Pág. 39
Gráfico 4. Previsión de crecimiento económico en países OCDE, 2022 vs 2021 (%) Pág. 40
Gráfico 5. Revisión de las previsiones de crecimiento para 2022 Pág. 40
Gráfico 6. Índice recuperación de empleo. Primer trimestre 2022, países OCDE (Base 100 = segundo trimestre 2020) *** Pág. 41
Gráfico 7. Deuda bruta del Gobierno Nacional Central (% PIB) Pág. 54
Gráfico 8. Gasto en Rubros de Austeridad Gasto Público (millones de pesos) Pág. 56
Gráfico 9. Necesidades de financiamiento 2018 – 2022 Pág. 65
Gráfico 10. Fuentes de financiamiento externas (% desembolsos) Pág. 66
Gráfico 11. Fuentes de financiamiento internas (% desembolsos) Pág. 66
Gráfico 12. Canjes de deuda - TES recibidos por el GNC (Billones de pesos Pág. 67
Gráfico 13. Canjes de deuda - TES entregados por el GNC (Billones de pesos) Pág. 67
Gráfico 14. Sustituciones de deuda externa Pág. 68
Gráfico 15. Ponderación deuda por tasa de interés (%) Pág. 69
Gráfico 16. Fijación de tasas en condiciones favorables (Swap a 10 años) Pág. 69
Gráfico 17. Cupón promedio (%) Pág. 70
Gráfico 18. Vida Media (Años) Pág. 71
Gráfico 19. Extensión de la Curva de Rendimientos – Mercado Local Pág. 72
Gráfico 20. Curva de Rendimientos Bonos Globales Pág. 72
Gráfico 21. Transferencia Temporal de Valores (TTV) – Bonos TES Pág. 73
Gráfico 22. Déficit del FEPC ($ billones) Pág. 83
Gráfico 23. Total de recursos de inversión SGR ($ billones) Pág. 107
Gráfico 24. Resultado Fiscal / Ingresos Totales 2020 (Número de entidades) Pág. 114
Gráfico 25. Resultado Fiscal Subnacional (%del PIB) Pág. 114
Gráfico 26. Comportamiento Tributario Tercer Trimestre de 2021 - Gobernaciones y Alcaldías Capitales (Variación nominal, %) Pág. 115
Gráfico 27. Montos de créditos obtenidos por entidades territoriales (Valores en pesos) Pág. 115
Gráfico 28. Recaudo por derechos de explotación de Coljuegos Pág. 144
Gráfico 29. Greenium (Pbs) - Tes Verdes Vs TES convencional 2031 Pág. 150
Gráfico 30. Evolución de Inclusión Financiera Pág. 169

Índice de Tablas

Tabla 1. Principales actividades económicas inscritas en el régimen simple Pág. 21
Tabla 2. Ejecución recursos FOME por vigencia ($mm) Pág. 26
Tabla 3. Orden de prioridad por sectores Pág. 35
Tabla 4. Dosis de vacunas contra el Covid-19 adquiridas por la Nación discriminadas por fabricante Pág. 49
Tabla 5. Efecto medidas Ley de Inversión Social Pág. 54
Tabla 6. Evolución de la Ejecución Presupuestal Rubros Austeridad Gasto Público (millones) Pág. 56
Tabla 7. Declaraciones presentadas y recaudo por las campañas del plan de normalización a 31 de mayo de 2022 Pág. 60
Tabla 8. Títulos objeto de redención Pág. 68
Tabla 9. Conversión de Moneda Créditos Multilaterales Pág. 70
Tabla 10. Marco legal y montos programados – Presupuesto de Emergencia Covid-19 (miles de Millones de Pesos) Pág. 79
Tabla 11. Apropiaciones sin comprometer adicionadas en PGN vigencia 2021 y 2022 (miles de Millones de Pesos) Pág. 80
Tabla 12. Distribución de recursos de reconocimiento de sentencias y conciliaciones por entidad Pág. 81
Tabla 13. Programas de Apoyo al Empleo – Resultados Consolidados Pág. 92
Tabla 14. Características y monto de las líneas aprobadas Pág. 101
Tabla 15. Proyectos Asociación Público-Privada Pág. 110
Tabla 16. Valores reconocidos Acuerdo de Punto Final ($mm) Pág. 123
Tabla 17. Aportes Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la atención de la emergencia sanitaria ($mm) Pág. 124
Tabla 18. Usos del componente de aseguramiento en salud 2020-2022 Pág. 126
Tabla 19. Capitalizaciones a las empresas del portafolio de la Nación Pág. 136
Tabla 20. Optimizaciones patrimoniales Pág. 136
Tabla 21. Resultados de las subastas de TES Verdes en el mercado local Pág. 150
Tabla 22. Estado de los productos y recursos asignados al Macroproyecto Gramalote Pág. 155
Tabla 23. Estado de los productos y recursos asignados al proyecto Mocoa Pág. 156

Prólogo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha impulsado una serie de políticas durante los últimos cuatro años en pro de la sostenibilidad, entendida de manera comprensiva, esto es, sostenibilidad social, fiscal, económica y ambiental. Esta gestión muestra una economía saludable y de grandes expectativas desde antes de la pandemia, que hizo frente al choque más importante de su historia económica reciente con gran efectividad y responsabilidad, y que se muestra con grandes logros y perspectivas en el panorama de recuperación económica, un trabajo liderado por más de 800 funcionarios con vocación de servicio público y de construir un mejor país para todos.

Al comienzo del cuatrienio, en un contexto de desaceleración de la economía mundial, el Gobierno nacional buscó mejorar la competitividad de las empresas e incrementar la inversión privada. Con las Leyes de Financiamiento y Crecimiento Económico, lideradas por el exministro Alberto Carrasquilla, se adoptaron disposiciones para aumentar el recaudo del Gobierno nacional mediante una modernización de la estructura tributaria y se aprobaron medidas que redujeron el costo de uso del capital para dinamizar la inversión. Gracias a estas medidas se logró llegar durante este gobierno al costo del uso de capital más bajo en 15 años, lo cual jalonó el crecimiento de la economía hasta la llegada de la pandemia. Así, en 2018, el PIB creció 2,6% y en 2019 lo hizo en 3,2%, se destacó como el país con la mayor aceleración económica en 2019 dentro de la muestra de 40 países que crecieron más de 2% en 2018, y mostraba prospectos sólidos de crecimiento de mediano plazo.

Aunque la pandemia del covid-19 significó el choque más grande en la historia económica reciente de Colombia, el equipo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le hizo frente a esta crisis, priorizando a través de sus acciones la atención de la emergencia sanitaria, la protección de la población más vulnerable y la preservación del empleo y de la actividad económica. Con el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), se lograron invertir casi $45 billones para atenuar los efectos de la pandemia y salvaguardar el tejido social y empresarial de Colombia.

En este proceso, se logró triplicar los recursos destinados a programas de transferencias monetarias, evitando que 1,8 millones de personas estuvieran en situación de pobreza en 2021, logrando el nivel de pobreza multidimensional más bajo en diez años y reduciendo la desigualdad a niveles prepandemia. Asimismo, los programas de estímulo al empleo han logrado proteger más de 6 millones de trabajadores y crear cerca de 400 mil nuevos puestos de trabajo entre 2020 y lo corrido de 2022.

Para darle continuidad a muchas de estas medidas implementadas durante la pandemia, y en una coyuntura de protestas sociales y un delicado estado de las finanzas públicas, el Ministerio impulsó y logró la aprobación de la Ley de Inversión Social, la reforma con el mayor recaudo tributario en términos absolutos en la historia del país que se convirtió en la columna vertebral de la reactivación económica. Adicionalmente, demostró la capacidad del Gobierno nacional y de la sociedad colombiana de conciliar y construir consensos para lograr acuerdos en beneficio de los más vulnerables en coyunturas cruciales.

Gracias tanto a las medidas de la Ley de Inversión Social como del paquete de reactivación de Compromiso por Colombia y el gran avance del Plan Nacional de Vacunación, Colombia es hoy un referente en materia de reactivación económica después de los efectos sobre la actividad económica derivados de la pandemia del covid-19. En el peor año de la pandemia, la pobreza ascendió a 42,5%, el desempleo alcanzó el 15,7% de la población económicamente activa, el PIB se contrajo 7% y la deuda neta ascendió a su máximo histórico. En contraste, en el período post-pandemia, Colombia logró unas tasas de crecimiento de 10,7% en 2021 y de 8,5% en el primer trimestre de 2022, y recuperó más del 100% de los 5,6 millones de empleos que se perdieron entre febrero y abril de 2020.

Con una inversión de casi $6 billones y más de 36 millones de colombianos vacunados con esquema completo, Colombia ha sobresalido a nivel mundial no solo por el porcentaje de la población vacunada, sino por la capacidad de retornar rápidamente la normalidad y de recuperar la actividad económica de manera más acelerada en comparación con otros países. Así las cosas, todas estas medidas han permitido propiciar una economía más resiliente y un crecimiento más sostenible.

Colombia, además, está en una senda sana y transparente de finanzas públicas. Hace un año se esperaba que la deuda neta se ubicara en 60,7% del PIB en 2032, siempre y cuando se gestionaran recursos adicionales por 0,6% del PIB entre 2023-2026. En cambio, el gran desempeño fiscal observado en 2021 facilitó la reducción de la deuda neta hasta 56,5% del PIB, y la deuda neta llega al ancla de deuda en 2024 y se ubica por debajo de esta en el mediano plazo.

Asimismo, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se ubicó en 7,1% del PIB, cifra inferior a la proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021 (8,6% del PIB) y 0,7pp menor al déficit observado en 2020. El ajuste de las finanzas públicas continuará en 2022, de tal forma que el déficit total se ubicaría en 5,6% del PIB y exhibiría una corrección de 1,5pp del PIB frente al nivel de 2021, la corrección más grande en casi 30 años. Gracias a los logros en materia económica y fiscal de la economía, sin minimizar los retos que esta enfrenta, Colombia cuenta con un aparato productivo sólido y un escenario fiscal sostenible hacia el mediano plazo, centrado en la política social.

Buscando precisamente cumplir con las proyecciones fiscales estipuladas en el MFMP, se impulsó en 2021 la oportuna venta a Ecopetrol de la participación de la Nación en ISA por $14,2 billones de pesos. Esta transacción contribuyó a mantener sanas las finanzas públicas, dar cumplimento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y evitar un mayor endeudamiento de la Nación como mecanismo de financiación, lo que representa un efecto favorable en la calificación de riesgo de la Nación.

Asimismo, la política económica y fiscal también ha buscado ser sostenible con el medio ambiente. En 2021, Colombia se volvió el segundo país de la región, después de Chile, en emitir bonos verdes soberanos y el primero en hacerlo en el mercado local, buscando así promover el cumplimiento de las metas ambientales y la estrategia de financiamiento sostenible establecidas por el Gobierno nacional.

El trabajo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los últimos años ha logrado impulsar una política fiscal transparente y responsable, incentivos al desarrollo de un aparato económico robusto, un manejo eficiente de la deuda pública, la construcción de la red de protección social más incluyente de la historia, un financiamiento sostenible con el medio ambiente y un enfoque territorial de desarrollo, y esperamos que estos esfuerzos continúen contribuyendo a lograr un progreso duradero, incluyente y sostenible del país.





1.1. Economía pre-pandemia (2018-2019)

La economía colombiana presentó un desempeño económico destacado previo a la pandemia. En 2018, el PIB creció 2,6% y en 2019 lo hizo en 3,2%, acelerándose 0,6pp frente a 2018, en un contexto de desaceleración de la economía mundial. El motor de este crecimiento económico fue la demanda interna, que creció cerca de un punto porcentual por encima del PIB (4,0%). De esta forma, Colombia se destacó como el país con la mayor aceleración económica en 2019 dentro de la muestra de 40 países que crecieron más de 2% en 2018. Adicionalmente, el crecimiento del país en 2019 se ubicó 0,3pp por encima del crecimiento promedio a nivel mundial (2,9%).

1.1.1. Contexto macroeconómico general

El comportamiento de la demanda interna en 2019 se vio favorecido por varios factores, entre los que se incluyen: i) las condiciones financieras favorables a nivel local, caracterizadas por tasas de interés bajas y estables, que propiciaron un buen crecimiento del crédito, especialmente el de consumo; ii) los elevados flujos migratorios que incrementaron el nivel de consumo privado y iii) incentivos a la inversión como resultado de los cambios tributarios implementados a través de la Ley de Financiamiento de 2018 (Ley 1943 de 2018) y posteriormente a través de la Ley de Crecimiento de 2019 (Ley 2010 de 2019). En detalle, esta Ley promovió la disminución de la tarifa general del impuesto de renta, el descuento del 100% del IVA pagado sobre la adquisición de bienes de capital y el descuento del 50% del pago por concepto de ICA entre 2019 y 2021.

Dado el buen dinamismo de la economía colombiana en 2019, en el Plan Financiero se anticipaba un crecimiento de 3,7% para 2020, jalonado por un efecto sostenido de la reducción del costo de uso del capital, que se esperaba siguiera impulsando el comportamiento de la inversión. Sin embargo, esta expectativa se vio afectada tras el choque económico, social y fiscal derivado de la pandemia del covid-19.

1.1.2. Ley de Crecimiento Económico

1.1.2.1. Medidas tributarias generales

En línea con la intención del Gobierno Nacional de incentivar la actividad económica y la inversión en el país, la Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019) buscó adoptar disposiciones para aumentar el recaudo del Gobierno Nacional por medio de una modernización de la estructura tributaria del país e implementó medidas para aumentar la progresividad. El cumplimiento de este objetivo se esperaba lograr porque se hacía más eficiente la estructura tributaria, generando incentivos para promover el crecimiento económico y eliminando algunas de sus distorsiones, como el IVA cobrado a la adquisición de activos fijos. Por otra parte, la mayor progresividad se lograría a través de gravar más a los contribuyentes de mayores ingresos y riqueza.

Uno de los principales objetivos de esta norma fue mejorar la competitividad de las empresas e incrementar la inversión privada, a través de medidas que redujeran el costo de uso del capital. En este sentido, la Ley implementó medidas con el objetivo de impulsar la formación bruta de capital fijo, así como el crecimiento potencial de la economía colombiana. Dentro de estas se destacan las siguientes:

1. **Reducción del impuesto de renta a personas jurídicas:** reducción gradual en la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas, de 33% a 32% para el año gravable 2020, 31% para el año gravable 2021 y 30% a partir del año gravable 2022.

2. **Introducción del descuento sobre el impuesto de renta al impuesto de Industria y Comercio (ICA):** considerando la importancia del recaudo del ICA en las finanzas de las entidades territoriales, así como los impactos distorsionantes y en eficiencia económica que tiene sobre las empresas un impuesto que grava directamente los ingresos, el Gobierno Nacional propuso que el pago por este impuesto se pudiera descontar del impuesto de renta. Así, en 2020 y 2021 el descuento ascendería al 50% del monto pagado de ICA, mientras que a partir de 2022 este descuento aumentaría a 100%.

3. **Descuento sobre el impuesto de renta al IVA pagado en la adquisición de bienes de capital:** la imposibilidad de descontar plenamente el IVA en la compra de los bienes de capital encarece y castiga de manera directa la inversión, aumentando así el costo de uso del capital. Por tal razón, la Ley planteó que el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital fuera 100% descontable del impuesto de renta.

Adicionalmente, esta reforma aprobó otras medidas relacionadas con generar un impulso al crecimiento económico de forma sostenida. Dentro de estas, se destacan la eliminación del impuesto de renta presuntiva a partir de 2021 y la creación del régimen de megainversiones para proyectos en los que se realicen inversiones superiores a $1,1 billones (a precios de 2022) y que generen por lo menos 400 empleos directos. En este último caso, este régimen tiene una tarifa del impuesto de renta de 27% y un mecanismo de depreciación acelerada, que generan un incentivo tributario para la realización de grandes proyectos de inversión en el país.

Por otra parte, la Ley de Crecimiento Económico implementó estrategias y medidas para combatir la evasión y elusión fiscal. Esto, teniendo en cuenta que estas prácticas afectan negativamente el proceso de fiscalización, derivando en un menor recaudo y una desventaja competitiva para las empresas y sectores formales, debido a la competencia que enfrentan de empresas y sectores informales. Así mismo, erosionan la base gravable, deslegitiman las instituciones y destruyen la confianza de los contribuyentes en estas. Algunas de las medidas se focalizaron sobre la determinación del impuesto sobre la renta en la venta de bienes y servicios, enajenaciones indirectas, fondos de capital privado y entidades sin ánimo de lucro, entre otras. A su vez, la Ley brindó herramientas para el fortalecimiento y modernización de la DIAN.

Con el fin de impulsar la formalización y generación de empleo, la Ley de Crecimiento Económico creó el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (régimen simple, ver sección 1.1.3), que redujo el costo que generan las obligaciones tributarias y simplificó su cumplimiento para los contribuyentes que voluntariamente adoptaran este régimen. El régimen simple sustituyó el impuesto sobre la renta y complementarios a través de la integración del impuesto al consumo, el ICA y cuando sea el caso, el IVA a cargo del contribuyente, la tarifa bomberil y el impuesto de tableros y avisos. Adicionalmente, se contempló que los pagos a pensiones por parte del empleador fueran descontables de este impuesto. La simplificación en el cumplimiento de las obligaciones tributarias que la creación de este régimen implicó para los contribuyentes que se integraran a él disminuyó los costos de la formalidad, incentivando la formalización y así el recaudo, la generación de empleo y la competitividad.

Otro de los ejes centrales de esta Ley fue el incremento de la progresividad del sistema tributario. El impuesto de renta para personas naturales presentaba retos por su estructura, particularmente con relación a la falta de equidad vertical y horizontal. Dado esto, se implementaron dos modificaciones en su estructura, para así aumentar la progresividad al gravar más a los contribuyentes de mayores ingresos, y al disminuir las diferencias en la carga tributaria que podían experimentar contribuyentes con niveles similares de ingreso, pero con una composición disímil de estos. En primer lugar, se crearon tres nuevos rangos de tarifas marginales para incrementar la carga tributaria para los contribuyentes de mayores ingresos. En segundo lugar, se unificaron las cédulas de ingresos laborales, de capital y no laborales existentes con anterioridad, como medida para aumentar la equidad horizontal del sistema y el recaudo generado.

De forma complementaria, se implementaron medidas adicionales con la finalidad de aumentar la progresividad del sistema tributario. Así, con relación al impuesto al patrimonio, se estableció un impuesto con una tarifa de 1% a las personas naturales, sucesiones líquidas y personas jurídicas extranjeras cuyo patrimonio líquido fuera mayor a $5.000 millones durante 2020 y 2021. Respecto a los dividendos, esta Ley amplió el rango de ingresos gravados, con el objetivo de que más personas realizaran esta contribución. De esta manera, el nivel de ingresos por dividendos a partir del cual se paga el impuesto, se redujo de 600 UVT a 300 UVT, y las dos tarifas vigentes desde 2016 se modificaron por una única tarifa de 10% sobre todos los ingresos gravados.

Por otro lado, como una medida adicional para incrementar el recaudo, se incluyó un impuesto a los dividendos para sociedades nacionales del 7,5% o la tarifa señalada en el artículo 240 del Estatuto Tributario, en caso de tratarse de dividendos provenientes de utilidades susceptibles de distribuirse como no gravadas o gravadas, respectivamente. Así mismo, se previó el aumento de la tarifa de los dividendos recibidos por sociedades extranjeras, del 5% al 10%.

Por último, se implementó un esquema de IVA plurifásico para las cervezas y gaseosas, con el objetivo de incrementar la equidad horizontal en la estructura del IVA y volver más eficiente su estructura. Anteriormente, estos productos tenían una estructura monofásica, en la que solo se gravaba la venta de estos productos en el punto de fábrica, o en el momento de la importación. Así, se eliminó un tratamiento preferencial que existía, que no solo reducía la carga tributaria efectiva sobre estos, sino que generaba incentivos perversos por parte de los productores para erosionar la base gravable de la venta en el punto de fábrica.

1.1.2.2. Esquema de compensación del IVA

Más allá de las medidas implementadas con respecto a las fuentes de ingresos para la Nación, la Ley de Crecimiento Económico también incorporó medidas sociales para beneficiar a los colombianos más vulnerables. En particular, el esquema de compensación del IVA fue creado mediante el artículo 21 de la Ley. Este corresponde a una transferencia monetaria bimestral que reconoce el monto promedio que pagan los hogares de menores ingresos por este impuesto. Así, con esta transferencia se mitigan los efectos regresivos que este tiene al ser un impuesto indirecto, que grava el consumo. Estos efectos se derivan del hecho de que el IVA no

discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes, es decir, los hogares con mayores ingresos contribuyen por este impuesto el 4,3% de sus ingresos, mientras que para el decil de menores ingresos esta contribución representa el 7,3% (CONPES 3986).

Para 2022, esta compensación la reciben los hogares más vulnerables por un monto de $80.000[1] y sus beneficiarios inicialmente fueron determinados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) basados en los registros de los programas de Familias en Acción y Colombia Mayor. La focalización de este esquema se realiza identificando los municipios con mayores indicadores de pobreza multidimensional, menor cobertura de programas sociales y ubicando allí los hogares pobres y vulnerables bajo la herramienta de focalización Sisbén IV.

De acuerdo con la evaluación del programa de compensación de IVA de Londoño y Querubín (2020), se encontraron mejoras de bienestar mental y físico de los beneficiarios por la mayor compra de alimentos y medicamentos, entre otros, (CONPES 3986 de 2020). Igualmente, se ha encontrado una mayor inclusión financiera dado el aumento de la cobertura de servicios bancarios y fortalecimiento de los canales de corresponsales no bancarios (Tejerina & Pizano, 2016 del CONPES 3986 de 2020). Inicialmente, el esquema de compensación de IVA benefició a 1 millón de hogares en 2020, con una inversión de $367mm. En 2021, se duplicó la cobertura a 2 millones de hogares con una inversión aproximada de $912mm.

1 Durante 2020 y 2021 el monto de la compensación de IVA correspondía a $75.000 y $76.000 cada dos meses, respectivamente. Sin embargo, a partir de 2022 el Gobierno Nacional aumentó este monto a $80.000 teniendo en cuenta que la inflación para el 2021 correspondió a 5,62%.

El DNP es el responsable de realizar el proceso de identificación y selección de los hogares beneficiarios, mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargará del proceso de asignación de la compensación. Se espera que la dispersión y entrega de la compensación sea trasladada al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) por medio de otros agentes financieros vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1.1.2.3. **Reducción de cotización a salud de pensionados**

Los pensionados son una población objeto de especial protección debido a que experimentan una reducción drástica en sus ingresos al pensionarse, respecto a los que tenían durante su vida laboral. Esto se refleja en la brecha pensional, que es la diferencia entre el último sueldo recibido y el monto de pensión al que accede. Esta situación se hace más crítica en la medida en la que en la mayor parte de los casos, dicha mesada representa el único o principal ingreso de los pensionados.

En este sentido, se hizo expresa la necesidad de considerar medidas de política que mitigaran el impacto que experimenta la población pensionada al presentar esas reducciones en su nivel de ingresos, al momento de llegar a su edad de pensión. De esta manera, el artículo 142 de la Ley de Crecimiento Económico realizó un ajuste gradual sobre los aportes a salud para pensionados con mesadas de entre 1 y 2 salarios mínimos legales vigentes, así:

» Años 2020 y 2021: los pensionados con una mesada pensional de 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) tuvieron una reducción en su cotización a 8% de su mesada, mientras que los pensionados con mesadas mayores a 1 SMLMV y menores a 2 SMLMV pasaron a cotizar 10%.

» A partir del 2022: desde la presente vigencia fiscal, aquellos pensionados que perciben una mesada pensional de 1 SMMLV pasaron a cotizar 4% de su mesada.

Con esta medida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público buscó aliviar la presión que reciben los pensionados con menores niveles de ingreso, teniendo en cuenta que en la etapa en que esta población hacía parte del mercado laboral, solo hacían un aporte de 4% a salud sobre su salario. De esta forma, se corrige el desequilibrio generado por las condiciones de aportes a salud planteadas inicialmente por la Ley 100 de 1993[2].

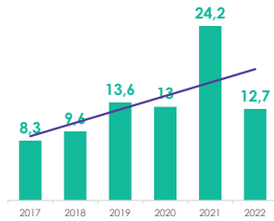
1.1.3. **Medidas para el fortalecimiento de la DIAN**

La Ley de Crecimiento Económico (y posteriormente la Ley de Inversión Social) fortaleció a la DIAN en materia de digitalización, inteligencia artificial y lucha contra la evasión y el contrabando técnico. En lo que va del cuatrienio y con corte a abril de 2022, la DIAN ha logrado un recaudo neto de $631,3 billones, recaudo histórico que ha implicado un sobrecumplimiento año a año de las metas de recaudo.

Gracias al fortalecimiento de la entidad y a las herramientas que se le han otorgado en estos cuatro años, se logró recaudar recursos por $24,2 billones en 2021 en lucha contra la evasión y el contrabando incluyendo acciones por fiscalización, 152% por encima de lo recaudado en 2018, llevando el total recaudado de los cuatro años a más de $68 billones (Gráfico 1).

2 Previamente, todos los pensionados, sin importar su nivel de ingreso debían hacer aportes a salud por el 12% sobre su mesada pensional.

Gráfico 1. Recaudo por gestión DIAN ($ billones de pesos)



Fuente: DIAN.

1.1.3.1. **Uso de datos e inteligencia artificial**

La información proveniente del sistema de facturación electrónica se sumó, en el periodo 2018-2022, a las múltiples fuentes de datos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pone al servicio de sus funciones. El aprovechamiento de esta fuente de datos ha permitido el desarrollo de diferentes herramientas que contribuyen al alcance de sus objetivos misionales a través de la aplicación de metodologías de machine learning y big data como apoyo al desarrollo de diferentes procedimientos. Lo anterior bajo el marco del plan de modernización que la entidad viene desarrollando.

El uso de declaraciones sugeridas es una de estas aplicaciones. Su propósito es servir como mecanismo de facilitación, permitiendo que la DIAN sea una entidad cada vez más cercana y ágil para los contribuyentes del país. Durante este periodo, se crearon declaraciones sugeridas de renta, declaraciones sugeridas de IVA para las dos periodicidades de presentación de este impuesto (bimestral y cuatrimestral) y las declaraciones sugeridas de renta para el régimen simple y a partir del tercer bimestre de 2022, para el impuesto nacional al consumo.

Los logros de esta iniciativa incluyen, para el caso de renta, la disposición para el año gravable 2018 de 781.012 declaraciones sugeridas incrementando año a año de la siguiente forma: para el año gravable 2019 un aumento de 296,4% y para el año gravable 2020 uno de 425,2% (con respecto al año gravable 2018), con 4.102.239 personas naturales incluidas en la campaña. Por su parte, en cuanto a las declaraciones sugeridas del impuesto sobre las ventas, tomando como ejemplo puntual el segundo bimestre de 2022, 362.259 declaraciones fueron sugeridas puestas a disposición y al compararlas con el resultado para el tercer bimestre de 2021, se obtiene un crecimiento del 177,3%. Este mecanismo, además, ha permitido aumentar la base de declarantes.

Este ejercicio es ejemplo de las capacidades de la DIAN en términos de procesamiento de datos y disposición de la información para dar respuesta a las necesidades en materia fiscal del país al utilizar metodologías de big data dentro de sus componentes, toda vez que el diseño y operación de las iniciativas incluye la preparación, disposición y análisis de aproximadamente 180 millones de registros no estructurados de manera mensual.

Lo anterior, implica tener capacidades de almacenamiento y procesamiento para este tipo de información (Bases de datos No SQL) y operación en entornos en la nube para procesamiento paralelo en memoria, con el objetivo de tener tiempos de respuesta óptimos para preparar, procesar y disponer dichos volúmenes de información. Cabe resaltar que cuando se trata de ciclos cuatrimestrales, los documentos analizados son aproximadamente 1.000 millones.

De otra parte, la inteligencia artificial también fue puesta al servicio y atención de las consultas de los ciudadanos, implementando un asistente virtual cognitivo en el canal de chat de la entidad. A través del "chatbot" de la DIAN, el ciudadano resuelve consultas relacionadas con el calendario tributario, información de RUT, puntos de contacto, factura electrónica, Régimen Simple de Tributación, renta personas naturales y firma electrónica, de manera confiable y sin tiempos de espera. Desde la activación de este servicio en junio de 2019, se han atendido un total de 2.701.804 conversaciones, de las cuales 785.022, el 29%, fueron resueltas exclusivamente por el "chatbot". En lo corrido de 2022, el porcentaje de consultas que son atendidas y resueltas sin la intervención de agentes humanos ascendió hasta situarse en el 43,3%.

Todo esto evidenció cómo la entidad está explotando su potencial mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información al servicio del país, contando desde su estructura con un equipo especializado en estas áreas del conocimiento y permitiendo que la aplicación de estas herramientas evolucione en su uso para otro tipo de obligaciones tributarias y campos de acción como lo es el control a través de la facturación de renta. Este periodo significó para la DIAN el inicio de la transformación de sus procesos misionales conforme a la adaptación organizacional a las dinámicas que generan las economías globalizadas, en términos de facilitación y control utilizando la analítica como soporte.

1.1.3.2. **Transformación digital y modernización tecnológica**

Desde 2018 se priorizó la transformación digital de la DIAN. Al buscar que lo digital permeara la organización, el gran reto era ir más allá del uso de tecnología de punta e implementar cambios en los procesos de la entidad y transformar la cultura organizacional.

Bajo este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" estableció dentro de sus objetivos el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de la DIAN, a través de un plan de modernización, con el fin de elevar los ingresos tributarios para fortalecer la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo y garantizar la prestación oportuna y eficiente de los servicios aduaneros necesarios para soportar la operación logística moderna bajo condiciones de legalidad.

La modernización de la DIAN ha sido establecida como una prioridad para esta administración y para avanzar en la meta propuesta en el Plan de Desarrollo esta se ha concentrado en fortalecer la organización institucional y de recursos humanos; y en el control y cumplimiento tributario y aduanero, en la plataforma tecnológica, el gobierno de datos y la seguridad de la información. Para lograr estos objetivos estableció en su Plan Estratégico 2019-2022 los pilares de legitimidad y sostenibilidad fiscal, cercanía al ciudadano, transformación tecnológica y transformación del talento humano.

De acuerdo con lo anterior, se diseñó una estrategia de transformación digital que busca fortalecer la plataforma tecnológica de la entidad, incorporando mejores prácticas de gestión, tecnologías avanzadas y la digitalización de los servicios a los ciudadanos; así como renovar los sistemas aduanero, tributario y cambiario y diseñar e implementar un modelo de gobierno de datos que le permita a la DIAN transformar los mismos en un activo de información que genera valor para la organización.

Estos avances en materia de estructura, estrategia y planeación han sido la base para la disposición de soluciones tecnológicas que han mejorado radicalmente la forma en que se prestan los servicios de la DIAN y han contribuido a los objetivos misionales. Algunas de estas soluciones se enumeran a continuación:

» **Servicios tributarios:**
  » RUT virtual
  » Firma electrónica
  » Actualizaciones automáticas del RUT-RTE
  » Declaración de renta personas naturales
  » Declaración sugerida de renta personas naturales e IVA

» **Servicios aduaneros:**
  » Interoperabilidad aduanas
  » Nuevo módulo de firma de certificados de origen
  » Sistema de garantías

» **Servicios de fiscalización:**
  » Inspecciones virtuales
  » Denuncias de fiscalización

» **Servicios administrativos:**
  » Notificación electrónica

» **Otros servicios:**
  » Más medios de pago
  » Recursos de reconsideración
  » Remates virtuales

» **Intercambios de información**
  » Compartimos información con 19 entidades nacionales públicas y privadas, para facilitarles su interacción con los ciudadanos.

Así mismo, en el marco de esta estrategia se conceptualizaron e iniciaron los siguientes procesos de contratación de los proyectos estratégicos de transformación digital:

» **Nuevo sistema de gestión tributario:** es una plataforma tecnológica de procesos e infor-

mación diseñada por la DIAN para facilitar y controlar de manera eficiente los procesos tributarios de recaudación de impuestos y derechos, control cambiario, fiscalización y defensa del interés legal.

» **Nuevo sistema de gestión aduanero:** es una plataforma tecnológica de procesos e información diseñada por la DIAN en el que se pretende reflejar la visión de un ecosistema eficiente, en el que la entidad sea el habilitador de condiciones propicias para robustecer la actividad económica, articulando los esfuerzos de los actores del comercio exterior en Colombia.

» **Soluciones de servicios compartidos:** son las soluciones tecnológicas comunes al nuevo sistema de gestión tributario, cambiario y aduanero, que permitirán la gestión integral de las operaciones aduaneras, tributarias y cambiarias de Colombia por medios digitales, de forma ágil y eficiente, con altos estándares de seguridad, maximizando la automatización de los procesos y minimizando la intervención humana. Los servicios compartidos constituyen el portal Mi DIAN digital, sistema de gestión de relacionamiento con clientes – CRM, Digital Process Automation - DPA, servicios de pagos, gestión de trámites digitales, gestión de interoperabilidad y gestión de riesgos.

» **Repositorio Único de Datos – Data R:** solución que permitirá contar con una sola fuente de datos e información histórica que facilite la gestión y el aprovechamiento de estos en los distintos sistemas transaccionales; así como la información transformada para los procesos analíticos.

» **Plataforma tecnológica – Multinube:** servicio de multinube hibrida para toda la plataforma de aplicaciones y servicios institucionales y para el Repositorio Único de Datos - DataR, incluyendo almacenamiento, comunicación, seguridad, procesamiento de las aplicaciones, licencias de software, actualizaciones y soporte.

1.1.3.3. **Régimen Simple de Tributación**

El Régimen Simple de Tributación, en adelante régimen simple, creado por el artículo 74 de la Ley de Crecimiento, se definió 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 las sobretasas bomberil, que se encuentran autorizadas a los municipios".

El régimen simple, que tiene como finalidades reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes, fue creado en un contexto en el país con altos niveles de informalidad empresarial, laboral y la existencia del monotributo que no tuvo los resultados ni efectos esperados, pues contó con una inscripción de 99 personas durante su vigencia,

El régimen simple trae a los empresarios y municipios los siguientes beneficios:

Para los empresarios:

a. Mayor flujo de caja con tarifas que van desde el 1.8% hasta el 14.5%. Además, el empresario que opte por el régimen simple no está sujeto a retenciones en la fuente, ni está obligado a practicarlas. Lo anterior, salvo las de índole laboral o las de IVA.

b. Quienes realicen actividades de tiendas pequeñas, minimercados, micromercados o peluquerías no serán responsables del IVA.

c. Los pagos que el empresario realice por concepto de pensiones de sus trabajadores (12%) se descuentan del impuesto a pagar. Este descuento no afecta el componente del ICA.

d. El 0.5% de los pagos recibidos por el empresario por medios electrónicos se descuentan del impuesto a pagar. Este descuento no afecta el componente del ICA.

e. Con una sola declaración anual se pagan hasta seis impuestos. Esto contribuye a la simplificación de trámites para el empresario y disminuye costos transaccionales. Estos impuestos son: a) Simple (sustituto de renta), b) Impuesto Nacional al Consumo, c) Ganancia Ocasional d) Industria y Comercio e) Avisos y Tableros y f) Sobretasa Bomberil.

Para los municipios y distritos:

a. FOMEnto de la formalidad en los sectores productivos del municipio, generando con ello un mayor recaudo, especialmente en aquellos que no están teniendo recaudos importantes de ICA.

b. Se simplifica el cumplimiento de la obligación tributaria y se disminuyen los costos de transacción asociados a ella, ya que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es quien se encarga de recaudar y transferir a los municipios lo recaudado bimestralmente.

c. Reciben información oportuna del pago de ICA en todo el país, lo que les permite realizar labores adecuadas de fiscalización.

d. Mantienen su autonomía en cuanto a la administración del tributo, pues el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sólo lleva a cabo la labor de recaudo.

Desde enero de 2019, funcionarios de la DIAN han estado presentes en todo el país en articulación con las direcciones seccionales con la implementación del Plan Padrino, adelantando alianzas estratégicas con cámaras de comercio, gremios de empresarios, contadores, así como con alcaldes, secretarios de hacienda y rondas de medios radiales, escritos y de televisión, logrando con ello dar a conocer los beneficios del régimen simple a más de 302.000 personas.

Asimismo, se cuenta con las siguientes herramientas:

a. Micrositio con información relevante.

b. Sistema de transferencia de información a municipios.

c. Formularios para presentación y pago.

d. Inscripción en el RUT.

Es así como, a 31 de mayo de 2022, el régimen simple cuenta con 68.040 inscritos en 947 municipios ubicados en los 32 departamentos del país, donde más de 33.000 inscritos son nuevas personas en el RUT.

Por concepto de impuesto de industria y comercio consolidado ICAC, se han recaudado $67.383 millones en el 87% de municipios del país. La implementación del régimen simple en los municipios ha sido paulatina teniendo en cuenta que, a 31 de mayo de 2022, 562 municipios han adoptado las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado ICAC en sus territorios y 880 entes territoriales han informado la cuenta bancaria para la transferencia de recursos.

Tabla 1. Principales actividades económicas inscritas en el régimen simple

Descripción	% Inscritos
Actividades profesionales, científicas y técnicas	19%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	18%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	9%
Industrias manufactureras	9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	7%
Construcción	6%
Información y comunicaciones	5%
Transporte y almacenamiento	4%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4%
Alojamiento y servicios de comida	4%
Educación	3%
Otras actividades de servicios	2%

Fuente: DIAN.

Finalmente, es importante señalar que las principales actividades económicas inscritas en el régimen simple, detalladas en la Tabla 1, son actividades profesionales, científicas y técnicas con el 19%; comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos con 18%; actividades de servicios administrativos y de apoyo con 9%; e industrias manufactureras con 9%.

1.1.3.4. **Masificación de la factura electrónica**

Impulsada por los lineamientos incluidos en la Ley de Crecimiento, Colombia se convirtió en un referente en la masificación e implementación de la factura electrónica a nivel mundial, y el país cuenta hoy con más de 813.000 responsables facturando electrónicamente, cifra alcanzada en tiempo récord al compararlo con otros países de la región que les llevó muchos años, o incluso, siguen en proceso de lograrlo.

La factura electrónica busca transformar la cultura contributiva del país, promueve cambios en la forma en que se soportan fiscalmente las ventas de bienes y/o prestación de servicios, ya que obliga a generar y exigir la factura electrónica de venta, como condición para que el adquirente pueda usarla como costo, deducción y/o impuesto descontable.

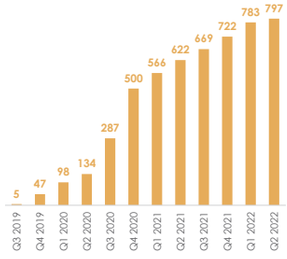
Aunque hoy la factura electrónica en Colombia es una realidad, atravesó situaciones complejas para llegar a materializarse; en Colombia se habla de factura electrónica hace más de 25 años, pero sólo fue hasta 2014 que se creó un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, de la mano del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual buscaba su masificación.

Para la implementación y masificación de la factura electrónica con validación previa, fue necesario crear un nuevo marco regulatorio que la respaldara. Es decir, que debía existir una normativa que la soportara incluyendo un calendario de obligatoriedad para que gradualmente los responsables se adhirieran. El 5 de marzo de 2020 se firmó el Decreto 358, que reglamentó lo establecido en la Ley 2010 de 2019, el cual sentó las bases jurídicas para la implementación y masificación de la factura electrónica. La Resolución 0042 de 2020, desarrolló el Decreto 358, proporcionando las pautas para el funcionamiento de la factura electrónica de venta con validación previa y definió el calendario de implementación para los obligados a facturar.

A pesar de las situaciones presentadas, sumado a la crisis de salubridad pública por cuenta de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19, se logró el objetivo de masificar la factura electrónica. En tan sólo 7 meses se consiguió que cerca de 450.000 contribuyentes se acogieran al modelo de facturación electrónica con validación previa durante 2020.

El Gráfico 2 muestra la evolución en la habilitación de sujetos responsables de facturar electrónicamente en el país:

Gráfico 2. Habilitados para facturar electrónicamente – Cifras en miles



Fuente: SIE factura electrónica. Fecha de corte 31 de mayo de 2022.

El servicio de facturación electrónica gratuita ofrecido por la DIAN facilita el cumplimiento de su obligación a más 201 mil usuarios, el 24% del total de los empresarios obligados a facturar electrónicamente; desde la puesta en marcha de la factura electrónica con validación previa, la DIAN ha recepcionado cerca de 3.073 millones de documentos por un valor facturado de $4.425 billones.

Con el éxito alcanzado en la implementación y masificación de la factura electrónica, la Ley de Inversión Social trajo consigo una visión más integral en lo que se refiere al sistema de facturación electrónica, involucrando además de las facturas de venta y los demás documentos de venta de bienes y/o la prestación de servicios, otros como los que soportan las declaraciones tributarias, aduaneras y los trámites de la entidad, con la facultad para la DIAN de determinar directamente los documentos equivalentes, con lo cual se pretende desmaterializar la mayor cantidad posible de documentos fiscales, con el propósito de consolidar un ecosistema cuyos soportes sean 100% electrónicos.

La circulación de facturas electrónicas es una realidad en el país gracias a la implementación del registro de facturas electrónicas como título valor RADIAN, que ha sido puesto en funcionamiento desde agosto del 2021 y que gracias a lo regulado por la Ley 2155 de 2021 que estableció la obligatoriedad de generar acuses de recibo y recibo de mercancías de forma electrónica para las compras a plazo, medida reglamentada por la DIAN con la resolución 00085 de 2022, que entra en vigencia el próximo 13 de julio de 2022, permitirá un crecimiento exponencial del factoring electrónico en el país. Con corte al 31 de mayo de 2022, la cantidad de facturas electrónicas como título valor era de 3.95 millones por $24,1 billones.

También se está implementando el documento soporte de pago de nómina electrónico desde el último trimestre de 2022, teniendo los siguientes responsables generando y transmitiendo para validación a la DIAN este documento, con corte al 31 de mayo de 2022.

1.1.3.5. **Modernización del Sistema Muisca y facilitación del servicio a los usuarios**

La gestión del Gobierno Nacional relacionada con la facilitación y servicio de los usuarios se ha mantenido en distintos ámbitos, desde el transporte de turistas hasta el tránsito aduanero y las zonas francas. A continuación, el detalle de cada una de estas iniciativas:

Importación temporal de medios de transporte de turistas: hasta el 1 de julio del 2021, el turista que pretendiera ingresar al territorio nacional su medio de transporte, debía solicitar la autorización de ingreso de manera manual por la dirección seccional por donde ingresaba, lo cual generaba en algunas ocasiones traumatismos y demoras en la aprobación de dichas solicitudes; así como dificultad para la aduana en lo que tiene que ver con el seguimiento y trazabilidad de los medios de transporte que contaban con las respectivas autorizaciones.

Por lo anterior, la DIAN con el fin de efectuar un mayor control, facilitar y agilizar los trámites aduaneros a las importaciones temporales de medios de transporte de turistas, realizó un desarrollo informático, que automatizó los procedimientos de presentación, autorización, prórroga y finalización de esta modalidad de importación. A junio 15 de 2022 se realizaron en el sistema 1.080 importaciones aprobadas, 38 prórrogas aprobadas, 1.080 importaciones finalizadas y 24 trámites rechazados, para un total de 1.142 acciones.

Tránsito aduanero: mediante Resolución 0076 del 10 julio de 2020, se adoptó el Servicio Informático Electrónico para la presentación, aceptación, autorización y control de la finalización de las operaciones de tránsito aduanero, redundando en una disminución en tiempos cercanos al 90% para la aceptación. El sistema permite el cargue de documentos soporte en todas las etapas de la operación. Una de sus bondades permite la consulta en línea de las garantías que respaldan el cumplimiento de las obligaciones inherentes al régimen, a saber: garantía a cargo del declarante, para respaldar el pago de tributos aduaneros y sanciones y la garantía por la finalización de la modalidad, a cargo del transportador. Para el período comprendido entre el 1 de agosto de 2020 al 15 de junio de 2022, se han gestionado 350.000 declaraciones de tránsito, presentadas a través del sistema.

Servicio Informático Electrónico de Garantías Aduaneras: el Sistema Informático de Garantías – SIE de Garantías, es un servicio informático implementado en la plataforma Muisca, diseñado para facilitar la presentación, evaluación, aceptación y control de garantías específicas y garantías globales exigidas para la autorización, habilitación e inscripción de los usuarios aduaneros para realizar operaciones de comercio exterior y la radicación de la solicitud de declaratoria de cumplimiento de garantías específicas, permitiendo agilizar el trámite y el control de las garantías constituidas a favor de la DIAN y facilitando que los usuarios aduaneros, como los funcionarios de la entidad, puedan consultar y disponer de la información en línea. Al 15 de junio de 2022, se han presentado 2.718 garantías globales y 10.392 garantías específicas.

Interoperabilidad de puertos y Zonas Francas: la Interoperabilidad entre la DIAN Puertos y las zonas francas consiste en el traslado de información que reposa en los sistemas informáticos propios y a la que no se tenía acceso; de esta manera los puertos y las zonas francas podrán contar con la información de las cargas que arribarán y saldrán del territorio aduanero nacional, agilizando procesos, reduciendo los tiempos de trámites de nacionalización, exportación, salidas al resto de mundo y tránsito aduanero, además disminuyendo significativamente los registros manuales y los tiempos en el proceso de recepción de carga. El gran beneficio es que cada ente puede contar con dicha información en sus propios sistemas informáticos, a través de web services.

La necesidad radica en que existe información que los actores de la cadena logística no podían obtener de las fuentes oficiales y que representaban demoras en los tiempos de despacho de las mercancías, generando una falta de competitividad en las empresas nacionales y aumentando los costos de almacenamiento y etapas de ejecución de la operación del comercio exterior.

Operador Económico Autorizado-OEA: a junio de 2022 se cuenta con 568 empresas autorizadas OEA de los diferentes sectores económicos. Así mismo, se negociaron 8 acuerdos de reconocimiento mutuo con Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Se destaca que de estas alianzas se han negociado dos de forma multilateral, con los países que conforman los bloques de la Comunidad Andina y la Alianza Pacífico.

Certificación de Origen Digital: durante el presente gobierno se ha logrado el intercambio digital con Perú bajo el marco del Acuerdo con la CAN, con los países de la Alianza el Pacifico (Chile, México y Perú) y con Brasil bajo el marco del acuerdo Colombia- MERCOSUR. En el 2021 se expidieron 9.513 certificados de origen y a mayo del 2022, se han expedido 1.925 bajo el marco de Alianza del Pacífico, en el acuerdo bilateral con Perú se expidieron 26.025 en el 2021 y a 31 de mayo de 2022 se han expedido 9.688 y con Brasil, que entró en producción a partir del primero de diciembre de 2021, se han expedido 4.436 certificados a 31 de mayo de 2022.

Resoluciones Anticipadas en materia de Origen, Valoración y Clasificación Arancelaria y Sistema Informático – SARP: las aduanas a través de esta herramienta han logrado simplificar sus procedimientos, propiciando un mayor acercamiento a los operadores de comercio exterior y logrando una mayor seguridad y predictibilidad en sus transacciones comerciales.

Las resoluciones anticipadas empiezan a consolidarse en el comercio internacional a partir del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que las concibió como un eslabón determinante en la búsqueda de la facilitación de las operaciones y la reducción de tiempos y trámites a lo largo y ancho de la cadena de abastecimiento internacional.

Pensando en ofrecer un mejor servicio a los operadores de comercio, la DIAN y la Alianza Global para la Facilitación del Comercio (AGFC) en unión estratégica desarrollaron una solución tecnológica de resoluciones anticipadas y de clasificación arancelaria a petición de cualquier interesado, de última generación, encaminada a gestionar las solicitudes de una manera rápida, transparente, segura y que da certeza a usuarios y funcionarios, la cual entró en producción el 20 de enero de 2022.

Subdirección del Laboratorio Aduanero: el fortalecimiento del laboratorio se dio inicialmente con la construcción de un laboratorio de carácter avanzado, inaugurado en agosto de 2019. Esta instalación cuenta con cinco salones de análisis, cuya distribución se da por especialidades, con una orientación al análisis de las mercancías del arancel de aduanas: textiles, metales, alimentos, inorgánicos, orgánicos, hidrocarburos y polímeros, entre otros, distribuidos en 3.900 m2; adicionalmente, con la infraestructura de servicios necesaria para operar y controlar las condiciones de trabajo del laboratorio, tales como líneas de gases especiales, sistemas de extracción, plantas generadoras de energía, UPS, aire acondicionado, cavas y bodegas de almacenamiento.

También se fortaleció la capacidad analítica del laboratorio mediante la adquisición de equipos, compra de reactivos, vidriería e insumos necesarios para adelantar los ensayos. El recurso humano se fortaleció con la contratación de 29 funcionarios, personal con experiencia en distintas áreas, permitiendo especializar el trabajo dentro del laboratorio de acuerdo con el tipo de mercancías. Igualmente se implementó el sistema de laboratorio para el manejo y trazabilidad de las muestras.

1.2. **Mitigación de la pandemia y emergencia económica, social y ecológica**

A finales de 2019, y como se mencionó anteriormente, el país se encontraba encaminado en una sólida senda de crecimiento económico y generación de empleo gracias a las medidas impulsadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley de Crecimiento, con políticas importantes para incentivar la inversión y modernizaciones necesarias al sistema tributario. En ese momento, la economía crecía 3,3%, acelerándose 0,7pp frente a 2018, en un contexto de desaceleración de la economía mundial, y se esperaba que se mantuviera esa senda creciente en los siguientes años.

La llegada de la pandemia del covid-19 cambió todo, poniendo en riesgo el poder adquisitivo de los más vulnerables y causando el mayor shock económico en la historia económica reciente de Colombia. Para atender los efectos ocasionados por la pandemia y los desafíos en salud pública y protección de la población más vulnerable; así como para hacer frente a los choques sociales y económicos más importantes de nuestra historia reciente, el Gobierno Nacional expidió en marzo de 2020 el Decreto Legislativo 417, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Amparado en el artículo 215 de la Constitución Política, el estado de emergencia otorgó al Presidente de la República la facultad de expedir decretos legislativos dirigidos exclusivamente a mitigar y resolver los efectos de la crisis, lo que permitió atender con urgencia las problemáticas que la pandemia generaba en todo el país.

Si bien el estado de emergencia tenía una vigencia inicial de 30 días y podía ser extendido hasta por 60 días más, con el Decreto 637 de mayo de 2020, este estuvo vigente únicamente desde el 13 de marzo hasta el 4 de junio de ese año. Durante este periodo, el Gobierno Nacional expidió 145 decretos legislativos para hacer frente a los efectos tanto de la pandemia como de las restricciones adoptadas para controlar su propagación. De los 145 decretos, 43 tuvieron su origen en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que además participó en la elaboración de 70 decretos encabezados por otros ministerios y por la Presidencia de la República.

Con lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en 113 de los decretos adoptados para enfrentar la pandemia y sus efectos en el país, que se encontró en una de las peores crisis de su historia. Justamente por esto, el objetivo de los decretos era transversal a toda la economía y se enfocaban en fortalecer el sistema de salud, ampliar la capacidad de respuesta de las entidades territoriales, acompañar a la población en mayor condición de vulnerabilidad y a quienes verían reducidos en mayor medida sus ingresos, proteger el tejido laboral formal y al sector empresarial, entre otras.

1.2.1. **Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)**

Una de las primeras iniciativas encabezadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se dio con el Decreto 444 de 2020, mediante el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), constituido como uno de los pilares de respuesta a los efectos de la pandemia. Creado como una cuenta sin personería jurídica del Ministerio, el FOME se planteó como el principal instrumento para manejar los recursos para enfrentar las consecuencias del covid-19, los cuales fueron agrupados por el Gobierno Nacional en tres ejes de acción: 1) atención de la emergencia sanitaria 2) protección de la población más vulnerable y 3) preservación del empleo y la actividad económica.

El FOME, que funcionó al agrupar nuevas fuentes de recursos para conjurar la crisis sanitaria, económica, social y ambiental, inicialmente se financió a partir del Fondo de Ahorro y Estabilización-FAE y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales-FONPET, y se le otorgó la facultad al Gobierno Nacional de definir otras fuentes necesarias. Así las cosas, gracias a estas fuentes, adicionadas al Presupuesto General de la Nación mediante el Decreto 519 de 2020, junto con las adiciones provenientes del Fondo de Riesgos Laborales-FRL con los Decretos 552 y 571 de 2020, las dispuestas de los Títulos de Solidaridad de los Decretos 562 y 572 de 2020, y los recursos a partir del Impuesto Solidario del Decreto 586 de 2020, el Gobierno Nacional logró en tiempo récord que el FOME contara con recursos por $44,36 billones.

A partir de medidas en torno a transferencias monetarias no condicionadas y subsidios al empleo, facilidades de acceso al crédito y respaldo gubernamental de la deuda privada, medidas tributarias que aliviaran la carga de las personas y de las empresas y facilidad para las autoridades territoriales de atender la emergencia a través de liquidez, entre otras, se hizo frente a la situación que se había originado como consecuencia de la pandemia del covid-19.

Con el FOME se ejecutaron $22 billones durante la vigencia 2020, de los cuales $7 billones fueron para la emergencia sanitaria, $8,6 billones para los programas de atención de la población vulnerable y $6,4 billones para los programas de protección del empleo y la actividad económica. En 2021, la ejecución ascendió a $20,7 billones, de los cuales la atención de la emergencia sanitaria demandó $9,0 billones, los programas sociales

Tabla 2. Ejecución recursos FOME por vigencia ($mm)

Ejes de acción	2020	2021	2022	Total
1. Atención emergencia sanitaria	$7.001,5	$9.050,8	$724,3	$16.776,6
2. Atención a población en condición vulnerable	$8.634,1	$7.743,2	-	$16.377,3
3. Protección del empleo y la actividad económica	$6.395,2	$3.921,8	-	$10.317,0
Total	**$22.030,8**	**$20.715,8**	**$724,3**	**$43.470,9**

Fuente: Secretaría Técnica del FOME, con información del SIIF al 30 de junio de 2022

como Ingreso Solidario y giros extraordinarios de Colombia Mayor, requirieron recursos por $7,7 billones y $3,9 billones se destinaron a las medidas de protección al empleo y a la actividad económica. Así, el valor total comprometido al 30 de junio de 2022 de los recursos del FOME ascendió a $43,47 billones, lo que corresponde al 98% del total del espacio de gasto del FOME (Tabla 2).

Para 2022, el FOME cuenta con recursos por $1,6 billones, los cuales, según mandato legal contenido en la Ley de Presupuesto de 2022, deberán destinarse a atender únicamente las necesidades en salud derivadas del covid-19. Con corte al 30 de junio de 2022, se han comprometido $724,3mm para este fin. Finalmente, con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre el manejo de los recursos públicos a través del FOME y en general sobre la evolución de la ejecución de sus recursos, se publicó el Libro Blanco del FOME en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se actualiza de manera periódica.

1.2.2. **Protección a la población vulnerable**

Con la adopción del estado de emergencia y a partir de la creación del FOME, el Gobierno Nacional asumió los desafíos de la peor crisis en la historia de Colombia. La emergencia que suponía la pandemia en lo relacionado con la salud pública llevó a la mayoría de los países a buscar fortalecer sus sistemas de salud y a restringir la movilidad de las personas para reducir el contagio. El cierre de sectores económicos enteros y las cuarentenas paralizaron la actividad económica, llevando a una reducción generalizada de los ingresos que afectó principalmente a la población de menores ingresos y que trabajaba en la informalidad. Esto, además de llevar a retrocesos de décadas en indicadores sociales y afectando el tejido empresarial en el país, puso como prioridad el enfoque social para mitigar los efectos de la pandemia, a partir de la protección de la población más vulnerable y de aquellos más afectados por la misma.

En primer lugar, en línea con el propósito de proteger a la población en mayor condición de vulnerabilidad, que fue la que más se vio afectada con la caída generalizada de los ingresos, una de las prioridades del Gobierno Nacional consistió en fortalecer el esquema de transferencias monetarias, ampliando su cobertura y mejorando su focalización. Para esto, además de realizar transferencias adicionales a los beneficiarios de los programas sociales ya existentes, el Gobierno Nacional aceleró la implementación del esquema de Devolución del IVA, creó el Programa Ingreso Solidario y aceleró la implementación del Sisbén IV y del Registro Social de Hogares. Si bien estas medidas se dieron en el contexto de la emergencia económica, el fortalecimiento de los esquemas de trasferencias había sido impulsado desde 2018.

En detalle, la estrategia de protección a partir de transferencias monetarias comenzó con la expedición del Decreto 458 de 2020, que permitió el primer giro adicional extraordinario de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. Más adelante, con los Decretos 659 y 814 de 2020 se realizaron otros dos giros adicionales, lo que consiguió que entre marzo y junio de 2020 más de 2,6 millones de familias vulnerables, 1,6 millones de adultos mayores sin pensión, y 290 mil jóvenes en condición de vulnerabilidad, recibieran tres giros adicionales en los programas de los que ya eran beneficiarios.

A pesar de este esfuerzo, los efectos de la pandemia, particularmente marcados en la población de menores ingresos, hicieron necesarias medidas más ambiciosas para proteger a la población en mayor grado de vulnerabilidad. En este sentido, el mismo Decreto 458 de 2020 que había permitido los giros extraordinarios, aceleró la implementación de la devolución del IVA.

La devolución del IVA, que fue incluida en la Ley de Crecimiento de diciembre de 2019, iniciaría gradualmente en 2020 a partir de la definición de sus condiciones y criterios de elegibilidad. Si bien no se contaba con una fecha de inicio para comenzar el esquema de devolución, inicialmente se esperaba que a partir del final del primer semestre se comenzara beneficiando a 100 mil hogares focalizados a partir de las listas de beneficiarios de Familias en Acción y Colombia Mayor, avanzando gradualmente hasta alcanzar a 2 millones de personas en todo el país.

En este contexto, la llegada de la pandemia motivó la necesidad de que el esquema de devolución fuera implementado con mayor urgencia y funcionara como una medida adicional para proteger a la población más vulnerable con la llegada de la crisis. Con este propósito, el mencionado Decreto 458 de 2020 encargó al DNP y al CONFIS definir las listas de beneficiarios y los montos a compensar durante el periodo en que persistieran las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables. Gracias a esto, se consiguió adelantar la ejecución del esquema para la primera semana de abril y se benefició a un millón de los hogares más vulnerables con una transferencia de $76 mil cada dos meses. A partir de marzo de 2021, la cobertura del programa de devolución del IVA fue expandida para que un millón de hogares más se beneficiaran con la medida, alcanzando en total a dos millones de hogares.

Por otro lado, aunque los giros extraordinarios y la devolución del IVA consiguieron brindar un apoyo importante para los colombianos en mayor grado de pobreza, los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción no cubrían a toda la población que la pandemia había expuesto a un mayor grado de vulnerabilidad. La caída generalizada de los ingresos y el aumento del desempleo llevó a que una parte importante de los hogares que no se encontraban en la pobreza tuvieran mayor riesgo de caer en ella y se presentó el desafío de proteger a una población vulnerable cada vez mayor.

Ante este panorama, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 518 de abril de 2020, con el que se creó una de las medidas más importantes en el manejo de la pandemia, el Programa Ingreso Solidario. Este programa, una de las primeras medidas sustentadas en el FOME, permitió entregar una transferencia monetaria de $160 mil cada mes a tres millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, los cuales no eran beneficiarios de los programas de transferencias que existían previamente, sin necesidad de inscripciones, sorteos ni bonos. Por la importancia de la medida, aunque el Ingreso Solidario fue inicialmente concebido para un periodo de 3 meses, la necesidad de mantener el apoyo a los más vulnerables motivó que el programa se extendiera hasta mediados de 2021 y posteriormente hasta diciembre de 2022.

En el mismo sentido, la urgencia de implementar el Ingreso Solidario para proteger a las personas en mayor grado de vulnerabilidad que no estaban cubiertas por los programas de transferencias requirió un gran esfuerzo por identificar de forma rápida y precisa a los beneficiarios y la forma en que podrían acceder al programa. Con este objetivo, el esfuerzo de identificación requirió del cruce de bases de datos del Sisbén y de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud e Interior. Con esto, en menos de una semana luego de la expedición del Decreto 518, el Gobierno Nacional comenzó con los giros de este programa.

Así mismo, en vista de que el beneficio se dirigía a personas que posiblemente no tenían cuentas bancarias ni la forma de obtenerlas, la implementación del programa se basó en 3 fases, una para quienes contaban con productos financieros, una para quienes no tenían pero conseguían crear cuentas digitales y una para quienes no conseguían hacerlo y requerían del Banco Agrario u otras opciones de acceso. En este esfuerzo, fue necesario el acompañamiento y colaboración de las entidades financieras, particularmente aquellas con opciones de productos digitales, las centrales de riesgo y las compañías de telefonía móvil, a través de las que se facilitaba la apertura de cuentas y se notificaba directamente del beneficio.

En general, el objetivo de fortalecer el esquema de transferencias monetarias iba acompañado con que la focalización de los recursos fuera más eficiente y dirigida a las personas que más lo necesitaban. Para esto, la principal herramienta con la que se contó fue el Sisbén, que desde 2001 venía mejorando constantemente, consolidándose como un instrumento fundamental de política pública y que se encontraba avanzando en torno al proyecto de Sisbén IV, una mejora importante en la herramienta de focalización.

Los esfuerzos por robustecer el esquema de transferencias y el importante efecto que tenía en las familias más vulnerables, llevó a que programas como Ingreso Solidario y la devolución del IVA se mantuvieran aun terminado el estado de emergencia. Una visión más general sobre el esquema de transferencias monetarias para todo el periodo de gobierno se encuentra en la sección 3.2.

Ahora bien, la urgencia por incluir hogares vulnerables que no necesariamente se encontraban en condición de pobreza, motivó un esfuerzo por mejorar la focalización de los recursos, buscando garantizar que llegaran a los hogares que más lo necesitaran. Para esto, a partir de la base maestra que el DNP consolidó en fundamento del Decreto 518 de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 812 en junio de 2020, con el que dispuso la estructuración del Registro Social de Hogares. El registro, a partir del intercambio de información de entidades públicas y privadas que ejercieran funciones públicas, conseguiría una herramienta de focalización, inclusión, seguimiento y exclusión que podría validar y actualizar recurrentemente la información socioeconómica de las personas y de los hogares, facilitando la inversión apropiada de los recursos de transferencias.

De otro lado, cerrando el esfuerzo de protección a la población vulnerable, el Gobierno Nacional identificó la necesidad de apoyar a la población en proceso de reintegración que ya había recibido el total de los apoyos económicos definidos para ese fin, pero que aún se encontraban cumpliendo el proceso de reintegración. Así, con el Decreto 812 de 2020 la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, como una garantía a los programas de reintegración de la población desmovilizada, fue facultada con un título de gasto para otorgar por tres meses un apoyo económico excepcional de $160 mil a personas desmovilizadas que se encontraran activas en el proceso de reintegración liderado por la ARN pero que no recibieran ya los beneficios económicos.

1.2.3. **Preservación del tejido empresarial y del mercado laboral**

Como se mencionó previamente, aunque la protección de la población más vulnerable fue uno de los principales enfoques contra la pandemia, los efectos de esta y de las medidas para contener la crisis sanitaria fueron visibles en el resto del país y en toda la economía. Un ejemplo de esto se dio con las restricciones en la movilidad y la caída generalizada en los ingresos, que llevaron al sector privado a una situación de estrés, que se reflejó en afectaciones al tejido empresarial y al mercado laboral formal en el país.

La caída en los ingresos de los hogares y la reducción de las ventas obligaba a las empresas a cerrar o a reducir el trabajo que empleaban, afectando a su vez a las familias, con lo que proteger la actividad económica resultaba prioritario para el Gobierno Nacional. La estrategia para enfrentarlo se dio con tres enfoques principales, uno de alivio al pago de las deudas adquiridas previamente con el sistema financiero, otro para facilitar el acceso al crédito, donde respaldadas por el gobierno las empresas pudieran obtener recursos de liquidez para mantener sus operaciones hasta el fin de las restricciones de movilidad y otro de subsidios, para proteger el empleo, previniendo que las empresas redujeran su número de empleados.

Asimismo, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) expidió la Circular Externa 022 que introdujo el Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD), con el propósito de brindar a entidades y deudores herramientas para que, de acuerdo con su nueva realidad económica, pudieran redefinir las condiciones de sus créditos. Con este programa se contó con la posibilidad de ajustar la cuota a la nueva capacidad de pago de los deudores con cambios en las condiciones del crédito, como la ampliación del plazo o periodos de gracia, pero sin incremento en la tasa de interés. Para cuando finalizó el programa se reportaron un total de 2.244.345 deudores que redefinieron sus créditos por un valor de $37,1 billones.

Por su parte, una de las principales medidas adoptadas fue el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías-FNG, como el mecanismo con el que el Gobierno Nacional respaldaría los créditos que necesitarían las empresas del país en un momento de alta restricción de recursos. Esta medida fue fundamental para que el sector empresarial accediera a recursos con los que cumplir sus pagos y obligaciones como el pago de salarios y su operación misma, de tal manera que pudiera conservar su actividad económica y evitara la quiebra o los despidos masivos. Todo esto, en una coyuntura de baja liquidez y de alto riesgo para las entidades financieras, que podían ser reacias a emitir créditos o a subir el costo de la intermediación, en particular para micro, pequeñas y medianas empresas.

La necesidad de fortalecer el FNG fue explícita desde las consideraciones que respaldaron el Decreto 417 de 2020 y allí mismo se expresó que aprovechando los recursos de entidades de la rama ejecutiva se podría garantizar la continuidad en el acceso al crédito a través del FOME. El fortalecimiento patrimonial del FNG se estableció en el Decreto 492 de 2020, que autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las entidades financieras de la rama ejecutiva del orden nacional a realizar aportes de capital al FNG, y con el Decreto 522 de 2020 se adicionaron $3,25 billones al PGN que estarían destinados a la capitalización del FNG. A partir de la capitalización, las empresas que quisieran acceder a crédito podían solicitarlo a cualquier intermediario financiero y firmar una aceptación de garantía, con lo que el Gobierno Nacional respaldaría el crédito adquirido, facilitando recursos a las empresas que lo requirieran y garantizando un costo financiero razonable.

De otro lado, entendiendo que la dificultad en el acceso al crédito sería mayor en sectores específicos, los recursos inicialmente se destinaron sobre tres líneas de garantías, una para créditos de pymes que lo requirieran para pago de nóminas, una línea para financiamiento de capital de trabajo y una línea para trabajadores independientes. Si bien estas líneas fueron diseñadas para los sectores más afectados, los efectos persistentes de la pandemia motivaron que además de las mejoras institucionales a la administración del FNG, como la que se dio con el Decreto 816 de 2020, se diseñaran con el tiempo nuevas líneas de créditos con garantías de la Nación. En la sección 4.2 se encuentra un mayor detalle sobre el programa de garantías a través del FNG.

Ahora bien, la capitalización del FNG no fue la única medida relacionada con el acceso al crédito que se tomó en el marco de la emergencia económica, para lo que se buscó aprovechar otros mecanismos. Ejemplo de esto se da con el Decreto 468 de 2020, que permitió a Bancóldex otorgar créditos con tasa compensada a sectores específicos que el Ministerio de Comercio definió en torno a la Línea de Crédito Apoyo Directo y con el Decreto 581 de 2020, que permitió a Findeter otorgar créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios para garantizar sus operaciones.

En el mismo sentido, buscando que el grueso de las empresas contara con fuentes de financiamiento con las que mantener sus operaciones y preservar el empleo, el Gobierno Nacional facilitó a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) el acceso al mercado de capitales. Para esto, con el Decreto 817 de 2020 se permitió a las SAS acceder por dos años al mercado bursátil con la emisión de títulos representativos de deuda con plazos de hasta cinco años, que podrían ser a su vez respaldados por el FNG. Esto le otorgaba nuevas oportunidades de liquidez al sector empresarial, a la vez que profundizaba el mercado de valores en el país.

Paralelo a las medidas adoptadas para facilitar el acceso al crédito de las empresas, el tercer enfoque para reducir las afectaciones en el tejido empresarial y el mercado laboral se dio a través de los subsidios a la nómina, que nunca se habían tenido en el país. Para esto, con el Decreto 639 de mayo de 2020 y sus modificaciones a través de los Decretos 677 y 815 de 2020, el Gobierno Nacional creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF, que fue uno de los programas más importantes para mitigar los efectos de la pandemia en el empleo formal y para fortalecer el proceso de reactivación y recuperación económica. Así mismo, con el Decreto 770 de 2020 se complementó la estrategia de subsidios al empleo a partir de la creación del Programa de Apoyo a la Prima de Servicios-PAP y el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual.

El PAEF se creó como un programa estatal que otorgó un aporte monetario a empresas que vieron afectados sus ingresos con la pandemia, que correspondió al 40% del SMMLV por cada empleado activo y que las empresas podrían recibir hasta por tres meses. Este subsidio, que podrían destinar únicamente al pago de sus nóminas, permitió que hasta agosto de 2020 se beneficiaran más de 134 mil empleadores de todo el país y se protegieran más de 3,37 millones de empleos.

El impacto del PAEF en el país, y en general la importancia de proteger el empleo formal y fomentar mecanismos de generación de empleo, llevo a que este fuera uno de los ejes principales de política pública en la etapa de recuperación económica. Por esto, PAEFfue extendido hasta 2022 y acompañado por diversos programas de incentivos al empleo formal diferentes a los que se crearon en el marco de la emergencia económica. En la sección 3.1. se encuentra una visión general sobre el PAEF y los demás mecanismos de generación de empleo.

1.2.4. **Medidas tributarias, gestión fiscal y otros decretos legislativos**

Además de las medidas mencionadas en la sección anterior, que se enmarcan como el esfuerzo de política social dirigida a la población más vulnerable y a la protección del empleo formal, en el marco de la emergencia económica también fueron diseñadas medidas desde la gestión más tradicional de la hacienda pública. En el mismo sentido de brindar alivios a quienes se veían más afectados con la pandemia, a partir de transferencias monetarias no condicionadas, garantías de crédito y subsidios al empleo, fueron adoptadas medidas tributarias que buscaban reducir la carga que tenían las empresas y las personas, medidas que brindaran liquidez y autonomía a las entidades territoriales y una gestión fiscal que permitiera un manejo ordenado del gasto para mitigar los efectos de la pandemia.

En primer lugar, la caída generalizada en los ingresos de los hogares y de las empresas dificultaba que pudieran responder a sus obligaciones tributarias y la carga de los impuestos les generaba mayores presiones de liquidez en medio de la crisis. Esto a su vez llevaba a los hogares a reducir su consumo y a las empresas a realizar despidos, otorgar licencias no remuneradas o detener sus operaciones, o en ambos casos, a consecuencias indeseadas por el impago de los impuestos. En este sentido, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se dirigieron exenciones, ampliación de plazos, cambios a ciertos procedimientos y otras medidas temporales que aliviaran la carga tributaria a la que se veían expuestas y que facilitaran la mitigación de los efectos de la pandemia.

La primera de estas medidas se dio con el Decreto 438 de 2020, que permitió una exención transitoria del IVA a bienes y suministros médicos durante la emergencia económica, que fue extendida con el Decreto 551 de 2020 y amplió el plazo para actualización en el Régimen Tributario Especial. Las medidas de exenciones sobre el IVA facilitaban la adquisición de bienes esenciales para mitigar los efectos de la pandemia, tal como los insumos médicos, pero funcionó también como un mecanismo para favorecer la actividad económica de sectores económicos específicos.

En este sentido, se exceptuó del IVA a las donaciones con el Decreto 530 de 2020, a las comisiones por garantías otorgadas por el Fondo Agropecuario de Garantías-FAG con el Decreto 573 de 2020, al arrendamiento de locales comerciales con el Decreto 682 de 2020 y a la prestación de servicios como el de hotelería y turismo con el Decreto 789 de 2020. Además de esto, buscando reducir la inequidad del IVA en los sectores más vulnerables, fue adelantada la ejecución de la devolución del IVA que se mencionó en la sección anterior y con el Decreto 682 de 2020 se establecieron las fechas y condiciones de los días sin IVA que habían sido creados con la Ley de Crecimiento en 2019.

La mencionada ley estableció que tres días del año definidos por el Gobierno Nacional, bienes de vestuario, electrodomésticos, elementos deportivos, juegos y juguetes y útiles escolares estarían exentos del IVA. La medida, además de buscar en su momento incentivar el consumo de estos bienes, pretendía dar un alivio a los hogares y reducir la inequidad del impuesto, sobre todo para los hogares de menores ingresos, que lo verían en mayor bienestar al poder adquirir estos bienes por un menor precio final o adquiriendo más de estos bienes.

En el marco de la pandemia, con la reducción generalizada de los ingresos y la afectación a la población más vulnerable, los días sin IVA permitieron un alivio adicional para los hogares y un incentivo al consumo que favorecía la dinámica económica. Con el Decreto 682 de 2020, además de definir los bienes y los precios máximos que podían estar exentos del IVA, entre otros requisitos, se definió que los tres días sin IVA para ese año serían el 19 de junio, tres meses después del comienzo de la emergencia económica, y el 3 y 19 de julio de 2020, aunque este último fue aplazado más adelante hasta noviembre de ese año.

El impacto de los días sin IVA se vio reflejado en ventas por $5,4 billones para el primer día, seis veces lo que se vendía durante un día cualquiera desde la llegada de la pandemia, más de $4 billones en el segundo y de $5,8 billones en el tercer día. El impacto de la medida sobre la actividad motivó que para 2021 se realizaran los días sin IVA en octubre, noviembre y diciembre, alcanzando ventas de alrededor de $9,5, $10,8 y de $11,2 billones, respectivamente. Para 2022, los primeros dos días sin IVA alcanzaron ventas por $9,1 y $10,6 billones, respectivamente, y el tercer día se fijó para el 2 de diciembre de 2022.

De otro lado, también relacionado con el IVA, el Gobierno Nacional facilitó el proceso de devolución automática de los saldos a favor que tuvieran los contribuyentes responsables de declarar impuesto sobre la renta e IVA. Esta medida, que se dio con los decretos 535 y 807 de 2020, permitió otorgarles liquidez adicional a la personas y empresas que tuvieran saldos a favor en ambos impuestos a partir de la devolución automática de estos. El mismo Decreto 807 de 2020 permitió a la DIAN realizar inspecciones tributarias, contables y visitas administrativas de control cambiario y tributario virtuales, que se habían dificultado con las restricciones a la movilidad adoptadas durante el año.

Si bien las medidas a través del IVA fueron importantes para favorecer la liquidez y reducir las presiones tributarias de hogares y empresas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispuso de medidas similares a través de otros impuestos del orden nacional. Por ejemplo, en línea con las exenciones del IVA a ciertos sectores con el objetivo de favorecer su actividad económica, se permitió la exención transitoria del gravamen a los movimientos financieros a las entidades sin ánimo de lucro con el Decreto 530 de 2020, para facilitar y ampliar las ayudas a la población más necesitada y la exención del impuesto nacional al consumo al expendio de comidas y bebidas con el Decreto 682 de 2020.

Con las medidas mencionadas, el Gobierno Nacional buscó aliviar la carga tributaria e incentivar la actividad económica de diferentes sectores de la economía, sin embargo, los efectos sociales y económicos de la pandemia y de las medidas para mitigar sus efectos no permitieron a todas las empresas y hogares cumplir con sus obligaciones tributarias. En este contexto, a partir del Decreto 688 de 2020 se buscó generar condiciones favorables para los casos en que se presentaran moras o dificultades de pago, facilitando a los hogares y a las empresas sobrellevar la crisis.

Para esto, con el mencionado decreto se buscó disminuir temporalmente los intereses moratorios y brindar facilidades de pago sobre los impuestos del orden nacional. Por ejemplo, para las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, la tasa de interés moratoria de obligaciones que fueran pagadas hasta noviembre de 2020 sería liquidada en el equivalente a la tasa de interés bancario para créditos de consumo y para sectores especialmente afectados sería del 50% de esa misma tasa de interés bancario. Adicionalmente, los contribuyentes con declaraciones de impuestos administrados por la DIAN entre el primero de abril y el primero de julio de 2020 con mora en el pago, podrían solicitar facilidades o acuerdos de pago mediante procedimiento abreviado hasta el 6 de agosto, sin requerir de garantías reales y únicamente certificando la necesidad de caja.

Ahora bien, en la medida en que la gestión tributaria buscaba favorecer a las personas y sectores económicos más afectados con la pandemia e incentivar la actividad económica, también se presentaba como un mecanismo de solidaridad. Para esto, con el Decreto 568 de 2020 se buscó crear el impuesto solidario por el covid-19, con el que aquellas personas con los ingresos más altos y mayor estabilidad laboral aportaran recursos con los que atender a las familias más vulnerables.

El impuesto solidario, que se aplicaba a los jubilados y funcionarios públicos con pensiones o salarios superiores a $10 millones, con tarifas que comenzaban desde el 15%, serían destinados a financiar el FOME y así los programas destinados a la población más vulnerable y la protección de la actividad económica. A su vez, los funcionarios públicos con ingresos inferiores a los $10 millones, que equivale al 98% de estos, podrían realizar un aporte solidario voluntario al mismo fondo, con una tarifa desde el 4%. La iniciativa del impuesto solidario, sin embargo, se detuvo con la declaración de inexequibilidad del Decreto 568 de 2020.

De otro lado, además de la afectación sobre las empresas y hogares, que motivaron las medidas tributarias y el enfoque social de la política en el marco de la pandemia, las restricciones de liquidez de las autoridades locales impedían que estas dispusieran de las medidas necesarias para hacer frente a la pandemia en sus territorios. Ante esto, la necesidad de que las gobernaciones y los departamentos pudieran ejecutar proyectos necesarios para hacer frente a sus desafíos marcó el esfuerzo para que estas contaran con recursos adicionales y mayor autonomía.

En primer lugar, de forma similar a lo realizado con el acceso al crédito para las empresas y hogares, se buscó facilitar que las autoridades territoriales accedieran a créditos con los que financiar proyectos y actividades prioritarias en sus territorios. Para esto, a través del Decreto 468 de 2020, se autorizó a la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) otorgar créditos directos con tasa compensada a las alcaldías territoriales para financiar proyectos de inversión, capital de trabajo o liquidez para actividades en sectores elegibles.

En el mismo sentido, buscando garantizar liquidez a las entidades territoriales, se adoptaron medidas como permitir reorientación de recursos con destinación específica para mitigar los efectos de la pandemia, modificaciones a los ciclos de recursos de los proyectos financiados desde el Sistema General de Regalías, mayor autonomía en el manejo de los impuestos territoriales y facilitar recursos para el pago de mesadas pensionales, devolución de excedentes y reorientación presupuestal de aportes a cargo del FONPET. El detalle de estas medidas se encuentra en la sección 5.5, en lo relacionado con gestión fiscal y presupuestal de las entidades territoriales, y en la sección 5.4, en lo relacionado con el FONPET.

1.2.5. **Elaboración del modelo de apertura económica sectorial inteligente**

En el contexto de los primeros meses de la pandemia, y considerando una situación en la cual se estaba experimentando una notable contracción en la actividad económica producto de los cierres sectoriales realizados para contener el contagio del covid-19, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un análisis con el fin de determinar el orden de prioridad en el que se debería permitir que los distintos sectores de la actividad económica reanudaran sus actividades. Este análisis fue un insumo clave a la hora de implementar la política de apertura inteligente, por medio de la cual el Gobierno Nacional permitió gradualmente la reapertura de los distintos sectores de actividad económica, iniciando de esa manera la reactivación económica y mitigando los efectos socioeconómicos de la pandemia, sin descuidar el riesgo de contagio.

El trabajo liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistió en un modelo de filtros secuenciales, en donde se iban definiendo, paso a paso, los sectores cuya prioridad de apertura era superior. Como paso inicial del análisis, se identificaron los sectores cuya apertura se justificaba por ser productores de bienes o servicios esenciales, por su capacidad para teletrabajar o por ser actividades comerciales con posibilidad de operar vía medios electrónicos o domicilios.

Tabla 3. Orden de prioridad por sectores

Orden prioridad apertura	Sector	Variable riesgo para salud de empleados	Riesgo para salud clientes	% del empleo	Indicador riesgo para la salud	Indicador empleo	Indicador encadenamientos	Indicador necesidad	Valor Indicador total
1	Productos metalúrgicos y minerales no metálicos	20,2	Bajo	1,3	2,0	1,2	1,7	2,0	0,557
2	Actividades profesionales (sin teletrabajo)	19,0	Bajo	1,1	2,0	1,1	16	2,0	0,552
3	Minería (minerales metálicos y otros)	22,4	Bajo	0,5	1,9	1,1	2,0	2,0	0,543
4	Madera, productos de papel y cartón	19,4	Bajo	0,5	2,0	1,1	1,6	2,0	0,536
5	Textiles, calzado y productos de cuero	19,3	Bajo	3,1	2,0	1,4	1,3	1,5	0,513
6	Fabricación de repuestos de equipo de transporte, diferente de carga	20,1	Bajo	0,1	2,0	1,0	1,6	2,0	0,512
7	Fabricación de repuestos de equipo de transporte, diferente de carga	20,1	Bajo	0,5	2,0	1,1	1,9	1,3	0,490
8	Servicios administrativos y de apoyo (no estratégicos y sin teletrabajo)	30,3	Bajo	1,1	1,7	1,2	1,8	2,0	0,485
9	Información y comunicaciones (no estratégico y sin teletrabajo)	23,7	Bajo	0,3	1,9	1,0	1,5	2,0	0,485
10	Servicios de reparación de vehículos no estratégicos)	20,4	Medio	1,4	1,7	1,2	1,5	2,0	0,469
11	Construcción	27,6	Bajo	6,8	1,8	2,0	1,1	1,0	0,440
12	Fabricación de muebles, otras manufacturas y equipo de transporte diferente a carga	20,9	Bajo	1,4	2,0	1,2	1,4	1,0	0,416
13	Comercio al por mayor de maquinaria y equipo	20,4	Bajo	0,1	2,0	1,0	1,3	1,0	0,375
14	Comercio de artículos de ferretería, combustibles y repuestos	20,4	Bajo	0,9	1,5	1,1	1,3	2,0	0,353
15	Actividades inmobiliarias (sin teletrabajo)	28,0	0,0	0,8	1,8	1,1	1,2	1,0	0,331
16	Comercio de vehículos, electrodomésticos, muebles y equipo de informática	24,0	Medio	1,1	1,6	1,2	1,3	1,0	0,305
17	Transporte (no estratégico)	30,1	Alto	0,3	1,2	1,0	1,6	2,0	0,274
18	Comercio de prendas de vestir y otros enseres domésticos	29,4	Alto	2,0	1,2	1,3	1,3	1,5	0,250
19	Servicio doméstico	38,4	Medio	3,3	1,3	1,5	1,0	1,5	0,248
20	Arte, entretenimiento y otros servicios	32,9	Alto	6,0	1,1	1,8	1,2	1,2	0,242
21	Hoteles y restaurantes sin domicilios	32,7	Alto	7,0	1,1	2,0	1,1	1,0	0,217
22	Educación (sin teletrabajo)	31,3	Alto	2,1	1,2	1,3	1,0	1,5	0,203
23	Comercio de otros artículos	31,9	Alto	2,8	1,2	1,4	1,3	1,0	0,180
24	Ventas ambulantes	35,0	Alto	1,2	1,1	1,2	1,3	1,0	0,108

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica, a partir de información del Departamento de Trabajo de Estados Unidos y el DANE.

Para el resto de sectores se tuvieron en cuenta cuatro criterios, que fueron ponderados para conformar un índice de prioridad compuesto para cada sector: (i) Los riesgos de salud que generan sus actividades, tanto para trabajadores como para clientes, con una ponderación del 50%; (ii) su importancia dentro del empleo, estimada como el porcentaje dentro del empleo total que representaban en 2019, con una ponderación del 20%; (iii) sus encadenamientos hacia adelante con otros sectores productivos (es decir, qué tantos insumos le provee a otros sectores), con una ponderación del 15%; y (iv) qué tan necesario es el bien o servicio producido por ese sector, con una ponderación del 15%.

Según la metodología, la Tabla 3 muestra el orden de prioridad de apertura de los sectores, de acuerdo con los criterios utilizados. Vale resaltar que los primeros sectores de la lista corresponden a actividades de industria manufacturera, de servicios y el sector de la construcción, o a los insumos necesarios para su funcionamiento.

Una vez definido el orden de prioridad de la reapertura de los sectores, se procedió a estimar el umbral de trabajadores que pueden laborar presencialmente sin inducir un incremento sustancial en el riesgo de contagio en los sistemas masivos de transporte de las principales ciudades del país[3]. Para ello se analizó la capacidad de movilizar pasajeros en estos, respetando los protocolos de distanciamiento social sugeridos por el Gobierno Nacional[4].

En línea con lo anterior, y según datos remitidos en ese momento por la Presidencia de la República, los buses padrón[5] debían operar a máximo una capacidad de 37,5%, mientras que esta limitación debía ser del 26,4%[6] en los buses articulados y biarticulados. Ponderando estos valores de limitación de capacidad por la oferta disponible de cada tipo de vehículo de transporte masivo en las principales ciudades del país, se obtuvo como resultado que la limitación de capacidad para estos sistemas debía ser, en promedio, de 32,9%.

Al combinar la limitación de capacidad de los sistemas de transporte masivo con el número de trabajadores por sector que usan ese medio de transporte para movilizarse a sus sitios de trabajo, se determinó que las ocho primeras actividades dentro del orden de prioridad de reapertura explicado previamente podrían laborar presencialmente respetando estas restricciones. Es importante destacar que los resultados de este análisis, en particular frente a lo relacionado con que la apertura de estos primeros ocho sectores no generara riesgos de contagio excesivos, se cumplía a nivel nacional, pero en el momento de su implementación se debían tener en cuenta heterogeneidades a nivel regional.

Dentro de un conjunto de 21 sectores económicos, los 8 primeros en términos de la prioridad de reapertura eran la industria manufacturera, con la excepción de la fabricación de equipo de transporte, muebles, artículos deportivos, juguetes y joyas; los sectores de servicios empresariales que son demandados por otras empresas; y la construcción. Ahora bien, para que esta propuesta fuera económicamente viable, fue necesario asegurar que los sectores que se proponía reabrir contaran con un acceso suficiente a los insumos necesarios para desarrollar su actividad[7]. Para asegurar que esto ocurriera, se abrieron de forma conjunta con los sectores manufactureros más encadenados con la construcción[8], las actividades mineras que les proveen insumos y los servicios de reparación de vehículos. En el caso de las actividades profesionales, científicas y técnicas, se permitió la reapertura simultánea de las actividades de servicios administrativos y de apoyo, para asegurar un suministro suficiente de insumos.

Los resultados de este modelo fueron uno de los insumos técnicos usados en la implementación de la política de aislamiento inteligente por parte del Gobierno Nacional durante los meses de abril y mayo de 2020. En particular, las actividades que reiniciaron operación a partir del 27 de abril, por medio del Decreto Legislativo 593 de 2020, coinciden con los sectores que según este modelo debían reabrir. El único sector que debía reiniciar operaciones según el modelo, y no lo hizo, fueron las actividades de servicios empresariales, las cuales solo reabrieron el 1 de junio de 2020, con la expedición del Decreto Legislativo 749 de 2020.

Posteriormente, con la expedición del Decreto Legislativo 636 de 2020 se reabrieron los subsectores manufactureros que seguían cerrados, junto con las actividades comerciales con mayor prioridad según el modelo. Lo anterior permitió empezar a impulsar la reactivación económica, evidenciada a través de indicadores adelantados, tales como la demanda de energía y el número de pasajeros transportados en el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.

1.3. Reactivación económica (2021-2022)

Colombia ha sido uno de los países líderes en reactivación económica después de los efectos sobre la actividad económica derivados de la pandemia del covid-19, gracias a las medidas implementadas en la Ley de Inversión Social mencionadas anteriormente y en el ambicioso programa de inversiones Compromiso por Colombia.

En términos de actividad económica, en 2021, la economía colombiana registró un crecimiento de 10,7% frente a 2020 y de 2,9% frente a 2019. Por el lado de la producción, los sectores de comercio, industria manufacturera y administración pública se consolidaron como motores del crecimiento económico en 2021, superando sus niveles previos a la pandemia y contribuyendo con más de la mitad del crecimiento observado (6,4pp). Por el lado del gasto, el crecimiento se vio impulsado por el buen dinamismo que presentó la demanda interna, cuyo crecimiento de 13,6% fue liderado por el consumo final de los hogares. Este componente, que en 2021 ya se ubica 9,1% por encima de los niveles previos a la pandemia, registró un crecimiento de 14,8%. Así las cosas, dentro de una muestra de 57 países, que incluye economías avanzadas, emergentes y pares de la región, Colombia mostraría la quinta mejor recuperación en 2021 frente a 2020 (Gráfico 3), consolidándose como líder en materia de reactivación económica a nivel mundial.

Adicional al buen dinamismo presentado en los sectores de industria manufacturera y comercio, la confianza y las expectativas de empresarios sobre el comportamiento futuro de la economía siguen mejorando. Los indicadores de confianza muestran que los empresarios del sector comercial e industrial han mejorado la percepción acerca del desempeño de sus negocios y que, además, cuentan con expectativas positivas sobre el futuro de sus actividades. En efecto, en la segunda mitad del año 2021 el Índice de Confianza Comercial (ICC) alcanzó máximos históricos, mientras que en el mismo periodo el Índice de Confianza Industrial (ICI) se encontró por encima de los niveles observados previo a la pandemia. Asimismo, en mayo de 2022 el ICC aumentó de 6,5pp frente al balance registrado en mayo de 2021 y fue 12,7pp mayor a la registrada en mayo de 2019, mientras el ICI presentó un incremento de 17,7pp respecto a mayo del año pasado y se ubicó 7,4pp por encima del observado en mayo de 2019.

3 El análisis se hizo para Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira.

4 Según datos de Presidencia de la República, en los sistemas masivos de transporte los pasajeros deben guardar una distancia de al menos un metro.

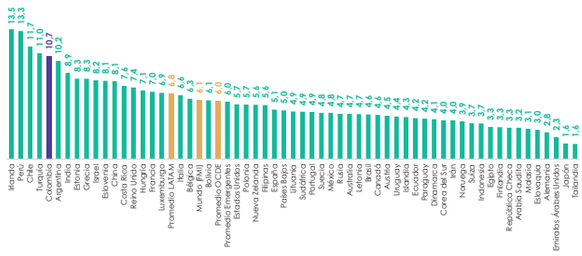
5 Para efectos del análisis, se utilizó el supuesto que el límite de capacidad que opera para los buses padrón también aplica para los buses tradicionales (buses, busetas, micro-buses) y los alimentadores.

6 En aras de realizar un escenario conservador, esta misma capacidad se imputó a los cables y al Metro de Medellín (dado que para estos medios de transporte no se contó con información de capacidad prudencial).

7 Este acceso suficiente a insumos se define tomando como referencia que el 85% o más del consumo intermedio de un sector, de acuerdo con las cuentas nacionales anuales de 2018 (información más reciente disponible), corresponde a sectores que están operando.

8 Estas actividades corresponden a la fabricación de productos minerales no metálicos (principalmente vidrio, ladrillo, cemento y concreto), productos metalúrgicos básicos y productos metálicos elaborados.

Gráfico 3. Crecimiento económico según cada país, 2021 vs 2020 (%)



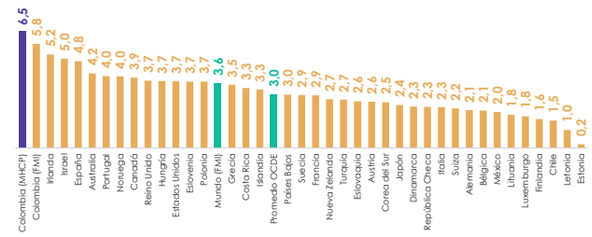
Fuente: FMI-WEO abril de 2022 y octubre de 2021. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

Este buen dinamismo también se presenta en el sector externo, donde las exportaciones totales, y en especial las exportaciones no minero energéticas (agropecuarias y manufactureras), presentaron un buen comportamiento en 2021 y en lo corrido de 2022. En detalle, en lo corrido del año (con corte a abril) las exportaciones totales han mostrado un crecimiento de 54,4% frente a 2021, y se ubicaron 36,6% por encima de lo registrado en 2019, alcanzando el nivel más alto en los últimos 9 años. Adicionalmente, año corrido a abril, las exportaciones no minero energéticas registraron un crecimiento de 27,7% frente al mismo periodo del año anterior, ubicándose en su nivel histórico más alto. Estos resultados positivos han permitido que la canasta exportadora se diversifique y que las exportaciones no minero energéticas ganen participación en la actividad productiva.

Así las cosas, en enero de 2022, según el índice de normalidad global de The Economist, Colombia no solo fue el primer país de América Latina en alcanzar los niveles de actividad observados antes de la pandemia, sino que contó con los mejores indicadores de reactivación a nivel mundial. Asimismo, con corte a junio de 2022, Colombia es segundo en el ranking en los niveles de reactivación a nivel mundial de la prestigiosa revista, que además destacó que Colombia es uno de los cuatro países a nivel mundial que no solo lograron retomar niveles de actividad económica de pre-pandemia, sino que la ha mantenido en el transcurso del año. Estos resultados del índice de normalización de la actividad económica están explicados principalmente por el buen dinamismo en los componentes de transporte público, las ventas minoristas, eventos deportivos y la ocupación de oficinas, y es producto de las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional, específicamente para impulsar las inversiones y la actividad productiva y jalonar la economía.

Todo lo anterior se ha reflejado en perspectivas favorables de crecimiento. Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) prevén que Colombia será la economía de mayor crecimiento este año entre los países miembros de la OCDE (Gráfico 4), con proyecciones de crecimiento de 5,8% y 6,1% en 2022, respectivamente. Más aún, en su último reporte Colombia fue el país que tuvo la mayor revisión de crecimiento en 2022 entre los países OCDE según el FMI, en un contexto de reducción de las perspectivas de crecimiento global y para la mayor parte de estas economías (Gráfico 5).

Gráfico 4. Previsión de crecimiento económico en países OCDE, 2022 vs 2021 (%)



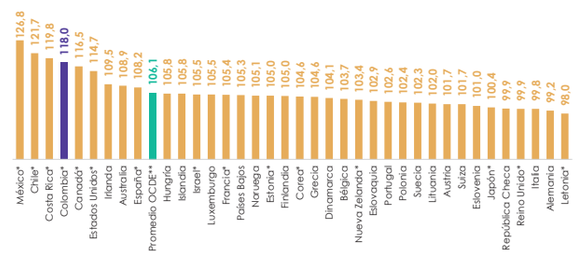
Fuente: FMI-WEO abril de 2022 y octubre de 2021. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

Gráfico 5. Revisión de las previsiones de crecimiento para 2022
(Países OCDE, WEO de octubre de 2021 frente a WEO de abril de 2022)



Fuente: FMI-WEO abril de 2022 y octubre de 2021. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

Gráfico 6. Índice recuperación de empleo. Primer trimestre 2022, países OCDE (Base 100 = segundo trimestre 2020) ***



*Datos 4T2021. ** Datos 2T2021. ***Los datos de Colombia pueden diferir a los entregados por el DANE debido a que la OCDE utiliza otra metodología para la desestacionalización de los datos de este indicador.

Fuente: OCDE. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica. Turquía se excluye por representatividad de los datos.

Por último, los resultados de mayo de 2022 fueron los mejores en términos de reactivación del mercado laboral desde el inicio de la pandemia. La tasa de desempleo a nivel nacional se redujo en 4,6pp, pasando de 15,2% en mayo de 2021 a 10,6% en mayo de 2022, lo cual significó un aumento en el número de ocupados de 2,2 millones de colombianos y una reducción en el número de desocupados de aproximadamente 940 mil. Con este resultado, a mayo de 2022, se había recuperado el 100,7% de los 5,6 millones de empleos que se perdieron entre febrero y abril de 2020 a raíz de la pandemia. Así las cosas, en el primer trimestre del año, Colombia presentó la cuarta mejor recuperación del empleo frente al segundo trimestre de 2020 entre 37 países de la OCDE (Gráfico 6).

1.3.1. **Compromiso por Colombia**

El 20 de julio de 2020 el Presidente de la República, Iván Duque, anunció el plan "Un Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia" en adelante Compromiso por Colombia, el cual contempla inversiones enfocadas en cinco grandes frentes: 1) generación de empleo; 2) crecimiento limpio; 3) apoyo a los más pobres y vulnerables; 4) el campo y la paz con legalidad; y 5) fortalecimiento de la salud como elemento transversal. Dicho plan tiene un enfoque transversal en materia de inversión, dado que contempla medidas desde la ejecución de programas de gasto público hasta la aceleración de proyectos privados y público-privados, y la implementación de incentivos públicos para potenciar inversiones.

El plan contempla un total de 525 proyectos e inversiones por $106,6 billones y se espera que contribuya a la generación de 2,4 millones de empleos en el corto y mediano plazo. En materia de herramientas, el plan contempla un aumento en la inversión pública, compartiendo el riesgo con inversionistas privados a través de proyectos como el del FRECH No VIS y mediante Alianzas Público-Privadas (APPs) de alto impacto y la agilización de trámites y procesos administrativos para acelerar la ejecución de inversiones privadas.

Dentro del Compromiso por Colombia se encuentran contemplados proyectos de reactivación agrupados en cinco pilares[9]:

1. **Generación de empleo:** contempla 274 proyectos en total enfocados en la generación de empleo en las pequeñas, medianas y grandes empresas a través de incentivos a proyectos culturales y artísticos, así como la aceleración de proyectos de infraestructura clasificados dentro de grandes ejes relacionados con la aceleración de vías terciarias del programa Concluir, Concluir, Concluir, el programa Vías para la Legalidad y la Reactivación Visión 2030, la modernización de aeropuertos, la habilitación de acceso a ciudades y la financiación de obras de integración regional. A nivel nacional se contemplan 78 proyectos, así mismo a nivel regional se contemplan 37 proyectos. Finalmente, se tienen 159 proyectos por definir con alcance a nivel regional, con los que se espera generar 228 mil nuevos empleos aproximadamente.

2. **Crecimiento limpio:** abarca 26 proyectos enfocados en energías renovables además del fortalecimiento en el acceso a la información ambiental. En particular se destacan dos enfoques, por un lado, la promoción de fuentes de energía renovable en línea con el ODS[10] número 7 (Energía asequible y no contaminante) y la restauración y protección del medio ambiente por medio de la siembra de árboles. Así mismo, se espera que con las obras de infraestructura como la APP Río Magdalena y Canal del Dique se ponga en marcha un plan de gestión integral con el ánimo de lograr un aprovechamiento sostenible. Se espera la creación de 138 mil empleos bajo este pilar.

3. **Apoyo a los más pobres y vulnerables:** incluye 143 proyectos enfocados en las transferencias monetarias, acceso a servicios públicos y vivienda digna, entre otros ítems. Cabe destacar el fortalecimiento del programa Ingreso Solidario, que se seguirá entregando por lo menos hasta diciembre de 2022. Adicionalmente, los recursos del programa Generación E fueron aprobados como de importancia estratégica en el CONPES 4013 de 2020. Otra de las iniciativas es el compromiso en el mejoramiento de las condiciones de agua potable, alcantarillado y aseo donde se han concretado más de 100 proyectos exclusivos para la construcción, extensión y optimización de las redes de agua y alcantarillado de varios municipios. Se espera la creación de 288 mil empleos bajo este pilar.

4. **Campo y paz con legalidad:** contempla 75 proyectos donde una de las grandes apuestas es el mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales y municipios PDET[11]. Uno

9 Para más detalles ver: Página web institucional de "Un Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia": https://compromisoporcolombia.gov.co/, con corte al 29 de junio de 2022.

10 Objetivo de Desarrollo Sostenible 7: Energía asequible y no contaminante, CONPES 3918.

11 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

de los proyectos es el Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional. Adicionalmente se espera la aceleración de programas ya existentes como el Catastro Multipropósito, con el ánimo de continuar con la modernización del sector rural. Bajo este pilar se espera la creación de 486 mil empleos.

5. **Compromiso con la salud de los colombianos:** cuenta con 7 proyectos que buscan fortalecer la atención en salud durante la emergencia sanitaria, bajo los cuales se destinarán inversiones para prevenir y mitigar los contagios a través de la adquisición de pruebas rápidas y puesta en marcha de campañas de comunicación del riesgo asociado al covid-19.

En términos de la distribución sectorial de las inversiones del Compromiso por Colombia, el 30,7% corresponde al sector de transporte, impactando la productividad futura de la economía además de distribuir las inversiones por todas las regiones del país. Adicionalmente, el 27,6% a inversiones en el sector de minas y energía; el 9,4% se destinará al sector de vivienda; el 5,7 % para el sector inclusión social; el 4,9% se destinará al sector de educación; y el restante 22% corresponde a inversiones en el sector agropecuario y deporte, entre otros.[12]

Asimismo, para desarrollar este plan, se aprobó a finales del 2021 el documento Conpes 4023 "Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia", que aborda las principales estrategias que busca implementar el Gobierno Nacional para reactivar la economía del país.



12 Para más detalles ver: Página web institucional de "Un Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia": https://compromisoporcolombia.gov.co/

El documento Conpes 4023 propone acciones concretas en cuatro frentes. En el primer frente-hogares-, propone acciones encaminadas a vacunar a la población y lograr inmunidad al covid-19 (incluye la adquisición, almacenamiento, distribución y administración de una vacuna segura y eficaz atendiendo criterios de priorización que garanticen un acceso equitativo a toda la población); a reducir el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares, y a mitigar la desacumulación de capital humano que ha acentuado la pandemia. El segundo frente-sector productivo-, propone acciones para reforzar su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada, creando empleo e internacionalizándose. El tercer frente-marco institucional-, propone acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para responder efectivamente a un proceso de reactivación. El cuarto y último frente-desarrollo digital-, propone acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.[13]

1.3.2. **Programa de vivienda Frech no VIS**

El programa FRECH NO VIS hizo parte de las medidas contracíclicas que el Gobierno Nacional implementó para mitigar los efectos económicos derivados de la pandemia del covid-19. Esta política se estableció a través del documento CONPES 4002 de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional pretende otorgar hasta 100.000 coberturas a la tasa de interés para compra de vivienda nueva en el segmento no VIS (135 – 500 SMMLV) en 2020, 2021 y 2022. Este programa implicó un aval fiscal del orden de $3,92 billones. El beneficio consiste en otorgar 42 SMMLV de cobertura a la tasa de interés durante los primeros 7 años del crédito de vivienda o contrato de leasing habitacional para la adquisición de vivienda nueva urbana.

La cobertura a la tasa de interés FRECH NO VIS es un instrumento financiero destinado a incentivar la demanda de viviendas nuevas y es una medida que impacta favorablemente el sector de la construcción, particularmente, genera incentivos para que los constructores inicien proyectos de largo plazo, al tener conocimiento de que existe un estímulo para que la oferta que están generando sea absorbida por el mercado.

A partir de estimaciones usando el Censo de Edificaciones del DANE se calcula que por cada vivienda no VIS que se construye se generan 2,7 empleos directos en el sector de la construcción y 2,1 en ramas encadenadas, estimando así una generación promedio de empleos directos e indirectos de 192.000 en 2021 y 247.000 en 2022. Con la implementación del programa se estima una contribución al crecimiento dl PIB de la economía de 0,43 puntos porcentuales en 2021 y 0,36 puntos porcentuales en 2022.

Para el efecto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1233 de 2020, con el fin de otorgar coberturas durante las vigencias 2020, 2021 y 2022 y modificar la modalidad de la cobertura de tasa de interés cambiando el esquema de puntos porcentuales sobre el saldo del capital del crédito de vivienda o contrato de leasing habitacional por un monto fijo máximo mensual. Adicionalmente, aumentó el valor máximo de las viviendas financiables con esta cobertura hasta 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, ofreció cobertura a la financiación destinada a la adquisición de la primera vivienda y reglamentó la cobertura en relación con los créditos de vivienda que otorguen las cajas de compensación familiar, con la finalidad de seguir impulsando la construcción de vivienda urbana e impactar el crecimiento económico del país en el marco del plan de reactivación derivado de la coyuntura ocasionada por la pandemia del covid-19.

13 Para más detalles ver: Documento CONPES 4023, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf

Igualmente, el documento CONPES 4002 de 2020 recomendó al Gobierno Nacional implementar para la vigencia 2022 un beneficio adicional para la compra de vivienda nueva que incorpore criterios de sostenibilidad establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Conforme con lo anterior, a través del Decreto 1727 de 2021 se estableció una cobertura diferencial adicional de 10 SMMLV para la compra de vivienda que incorpore los criterios de sostenibilidad establecidos en la Resolución 019 de 2022 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para la vigencia 2022, se promoverá la adquisición de vivienda nueva en el segmento no VIS que incluya criterios de sostenibilidad, al que podrán acceder los deudores de créditos de vivienda o locatarios de contratos de leasing habitacional.

Con el fin de impulsar la adquisición de viviendas nuevas que adopten criterios de sostenibilidad se modificaron las condiciones de la cobertura de tasa de interés del programa FRECH NO VIS, en la cual el beneficio del programa FRECH No VIS equivale a un monto máximo mensual en pesos resultante de dividir cincuenta y dos (52) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) al momento del desembolso del crédito de vivienda o de inicio del contrato de leasing habitacional, entre ochenta y cuatro (84) mensualidades. Para lo anterior, se tiene proyectado otorgar 5.000 coberturas en la vigencia 2022 con estas características.

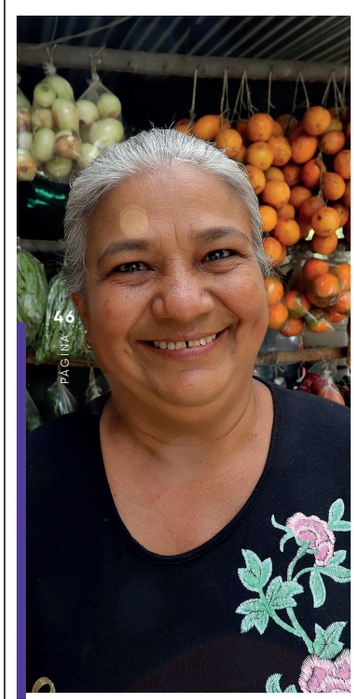
1.3.3. **Ley de Inversión Social**

A finales de 2020 surgió la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiamiento para hacer frente al mayor gasto que implicó la política contracíclica diseñada para combatir la pandemia. Este mayor gasto implicó un aumento en el déficit fiscal y en la deuda de la Nación de casi 15 puntos del PIB entre 2019 y 2020.

En búsqueda de consensos para el diseño de una reforma fiscal con contenido social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Congreso de la República, emprendió una serie de actividades entre las que se cuenta la realización de cuatro foros virtuales para escuchar a los empresarios, sindicatos, representantes estudiantiles, gremios, la oposición, voceros del comité del paro, académicos y mandatarios, entre otros. Además, se creó una página web en la que se recibieron más de dos mil comentarios para incluir en el proyecto.

Asimismo, el Ministerio lideró una gira regional que permitió escuchar las voces de todo el territorio colombiano. Se recorrió el Caribe, Tolima y Huila, Amazonas, Orinoquía, Antioquia y el Eje Cafetero, Santanderes y Suroccidente y Pacífico, y en cada una de estas regiones se escuchó a los estudiantes, a los beneficiarios de los programas sociales, a los empresarios y a las autoridades locales.

Luego de dos meses de escuchar las opiniones de los colombianos y recoger sus necesidades, se construyó un texto de reforma, producto del consenso, que fue radicado el 20 de julio de 2021 bajo el título de proyecto de Ley de Inversión Social. Este fue radicado con mensaje de urgencia y con este se lograron establecer fuentes temporales y permanentes por $15,2 billones que incluyen mayores contribuciones del sector privado y una política de austeridad del gasto y lucha contra la evasión. El 14 de septiembre de 2021 la Ley fue sancionada por el Presidente de la República, representando la reforma con el mayor recaudo tributario en términos absolutos en la historia del país y convirtiéndose en la columna vertebral de la reactivación económica.



Esta ley, además de generar oportunidades de empleo y mecanismos de reactivación, así como proveer los recursos para estabilizar la deuda y las finanzas públicas, permitió preservar la atención a los más necesitados. Adicionalmente, demostró la capacidad del Gobierno Nacional y de la sociedad colombiana de conciliar y construir consensos para lograr acuerdos en beneficio de los más vulnerables en coyunturas cruciales.

En materia de sostenibilidad fiscal, la Ley generó nuevos ingresos tributarios, a través del aumento en la carga impositiva de las empresas, pero también del fortalecimiento de la gestión de la DIAN. La Ley también contempló medidas de austeridad del gasto, para permitir una reducción gradual en algunos gastos de funcionamiento. En total, estas medidas permitieron incrementar el balance primario del gobierno en 0,9% del PIB por año, en promedio. Finalmente, la Ley cimentó un marco claro de política fiscal, creíble y responsable, que garantizara una senda decreciente de la deuda pública, y que convergiera gradualmente a niveles prudenciales. Esto último se logró vía la renovación de la Regla Fiscal, que en su nueva versión se caracteriza por definir metas fiscales en función de la diferencia entre la deuda observada y el nivel de la deuda que es considerado prudente (el ancla de deuda).

Dentro de las fuentes permanentes, la principal contribución al ajuste fiscal generado lo tiene el incremento en la carga tributaria de las personas jurídicas. Esto se logró a través de dos medidas: (i) La reducción al 50% del descuento del Impuesto de Industria y Comercio – ICA, que aumentaría a 100% de acuerdo con la Ley de Crecimiento, lo cual genera un incremento en el recaudo de 0,3% del PIB, y (ii) un aumento de la tarifa general del impuesto de renta para personas jurídicas del 31% al 35%, aumentando los ingresos en 0,6% del PIB. Estas medidas tributarias se complementan con medidas de austeridad en el gasto público y contribu-

yen con 0,2% del PIB al ajuste fiscal y con las medidas de reducción de la evasión, con un impacto de 0,3% del PIB.

También en esta ley, el Gobierno Nacional incluyó una extensión permanente de los tres días sin IVA, con modificaciones frente al esquema vigente en 2020 orientadas a aumentar la progresividad y efectividad de esta medida. En particular, este es el caso de permitir la exención para transacciones en efectivo, siempre y cuando se soporten con factura electrónica. En la medida en que los hogares de menores ingresos realizan un mayor porcentaje de sus ventas con este medio de pago, esta disposición vuelve más progresivo este beneficio. La medida se mostró exitosa en los tres días sin IVA llevados a cabo en 2021 por su importante contribución a la reactivación de sectores comerciales, la dinamización del consumo y el mayor recaudo de IVA en $6 billones.

Por otro lado, la reactivación también se vio favorecida por los subsidios directos a las nóminas de los empleados. Se destaca la extensión del programa PAEF, de mayo a diciembre de 2021, por medio de la cual se financiaron las nóminas de los empleados de las empresas beneficiarias por el 40% del salario mínimo, o del 50% en el caso de las mujeres y los sectores más afectados por la pandemia. La extensión del PAEF significó una inversión de $714.681 millones y ayudó a preservar 452.305 empleos.

En línea con lo anterior, el Gobierno Nacional dispuso de recursos para subsidiar nóminas de las empresas más afectadas durante el paro de mayo y junio de 2021. Esta iniciativa buscó beneficiar a empleados que trabajaban en empresas que experimentaron en estos dos meses una caída de 20% en sus ingresos, frente a marzo de 2021, como consecuencia de los bloqueos experimentados. Al igual que el PAEF tradicional, esta iniciativa gubernamental alivió los costos laborales, protegió el empleo formal y aseguró el ingreso de los más vulnerables. En total, se destinaron $107.396 millones para el programa y se preservaron 441.726 empleos.

Con la Ley de Inversión Social también se introdujeron incentivos a la generación de empleo formal, especialmente enfocados en los grupos poblacionales más afectados por la pandemia. En este sentido, se introdujeron subsidios del 25% de un salario mínimo por la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años, de 15% de un salario mínimo para mujeres de más de 28 años y con ingresos de hasta 3 salarios mínimos y de 10% de un salario mínimo para el resto de los trabajadores que ganen hasta 3 salarios mínimos. A corte de 30 de junio de 2022, estas medidas han permitido generar 486.719 empleos, principalmente en micro y pequeñas empresas, y de los cuales el 76% correspondieron a empleo juvenil.

La Ley de Inversión Social también incluyó disposiciones que extendieron algunos de los beneficios contenidos en la actualización de la Ley de Turismo. En concreto, se mantuvo la exención transitoria a la sobretasa de la energía eléctrica para hospedaje (para lo cual se destinaron $146mm), la exención al IVA que pagan los sectores de hotelería y turismo (para lo cual se destinaron $773mm) y una extensión de la tarifa de 0% para el impuesto al consumo de bares y restaurantes que hagan parte del régimen simple (para lo cual se destinaron $115mm). Con estas disposiciones, se benefició a uno de los sectores más afectados por la pandemia, y que se encuentra consolidando actualmente su senda de recuperación.

En materia social, como se mencionó anteriormente, la Ley de Inversión Social fortaleció las transferencias monetarias a la población más vulnerable y garantizó el acceso a la educación superior de población vulnerable, convirtiendo estas medidas en una política de Estado. Puntualmente, se destaca el robustecimiento del programa Ingreso Solidario, como ya se mencionó. Otro programa característico para destacar es el de Matrícula Cero, con el que la Nación canalizó recursos para asumir el costo de matrícula de más de 720 mil estudiantes en condición de vulnerabilidad, que tengan intenciones de matricularse en instituciones de educación superior públicas. Este beneficio tiene un carácter permanente y se estableció como política de estado a partir de la Ley de Inversión Social.

La Ley de Inversión Social se constituyó así, como uno de los proyectos más ambiciosos en términos sociales, que ya está beneficiando a cerca de 29 millones de ciudadanos de manera directa e indirecta, generando empleo para los jóvenes y las mujeres, llevando ingresos a los hogares vulnerables, logrando avances en formalización de las empresas, reactivando la economía y generando un crecimiento más sostenible e inclusivo en el que se beneficiarán en el largo plazo todos los colombianos.

1.3.4. **Plan de vacunación**

El plan de reactivación económica diseñado por el Gobierno Nacional debía ir acompañado por un plan de vacunación que permitiera a la población retornar gradualmente a la normalidad, no solo en su regreso a la vida laboral en la forma en la que la conocíamos antes de la pandemia, sino también por lo que esto implica para la demanda por bienes y servicios en la economía.

De esta manera, y de manera articulada con el Congreso de la República, se aprobó la Ley 2064 de 2020, que declaró de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el covid-19 y cualquier pandemia que pueda presentarse. Adicionalmente, mediante el Decreto 109 de 2021, el Gobierno Nacional expidió el Plan Nacional de Vacunación, a través del cual se estableció la población objetivo, los criterios de priorización, las fases, la ruta para la aplicación de la vacuna y las responsabilidades de los actores del sistema de salud. El Plan Nacional de Vacunación tenía como objetivos reducir la morbilidad grave y la mortalidad específica por covid-19, disminuir la incidencia de casos graves, proteger a la población con alta exposición al virus y reducir el contagio en la población general, con el propósito de controlar la transmisión y contribuir a alcanzar la inmunidad de rebaño en Colombia.

Con el avance sostenido del Plan Nacional de Vacunación, aunado al aumento de la capacidad hospitalaria instalada y la capacidad diagnóstica y de atención a la emergencia sanitaria, el país pudo pasar de la contención y mitigación de la pandemia a una fase de aislamiento selectivo y de reactivación económica segura. Para este propósito, se expidió el Decreto 580 de 2021, que estableció una apertura escalonada de las actividades económicas en función de las condiciones epidemiológicas de los municipios, la disponibilidad de servicios de salud en el territorio y el avance regional en la ejecución del Plan Nacional de Vacunación.

A través de acuerdos directos con compañías farmacéuticas, además de la adhesión del país al mecanismo de compras comprometidas de COVAX, el Comité FOME ha aprobado, a 31 de mayo de 2021, recursos para la compra de 88,1 millones de dosis para lograr la inmunización contra el covid-19, que permitirían la vacunación de 48,6 millones de personas. La Tabla 4 muestra el número de dosis adquiridas por la Nación discriminadas por cada uno de los fabricantes. Adicionalmente, el sector privado colombiano y otros países han contribuido con donaciones de 18,6 millones de dosis adicionales. La sumatoria de las dosis adquiridas por la Nación y por las donaciones ascienden a 106,7 millones de dosis y permitirían vacunar con esquemas completos a 54,8 millones de personas.

Para la implementación del Plan Nacional de Vacunación, incluyendo la adquisición y transporte de las vacunas, costos asociados al agendamiento, la aplicación y procesos de verificación, apoyo y validación, así como la compra de insumos como jeringas y diluyentes, se han asignado, con corte al 30 de junio de 2022, recursos del orden de $5,7 billones. Así mismo, con corte a 31 de mayo de 2022, en el territorio nacional se han aplicado 84,8 millones de dosis, logrando que más de 36 millones de colombianos, equivalentes al 69,8% de la población, cuenten con esquema completo y 12,6 millones de personas ya tengan dosis de refuerzo.

Así, el Gobierno Nacional logró poner en marcha un Plan Nacional de Vacunación exitoso, que ubicó al país como referente a nivel mundial no solo por el porcentaje de la población vacunada, sino por la capacidad de retornar rápidamente a la normalidad y recuperar la actividad económica de manera más acelerada en comparación con otros países.

Tabla 4. Dosis de vacunas contra el covid-19 adquiridas por la Nación discriminadas por fabricante

Fabricante	Personas	Dosis
COVAX	10.176.600	20.353.200
Pfizer	8.000.460	16.000.920
Astra Zeneca	4.992.000	9.984.000
Janssen	9.000.000	9.000.000
SINOVAC	6.000.000	12.000.000
Moderna	10.400.000	20.800.000
Total	**48.569.060**	**88.138.120**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social. Cifras a 31 de mayo de 2022.



MEMORIAS HACIENDA 2018 | 2022

2 Sostenibilidad fiscal y manejo de la deuda

En este capítulo se tratará el tema fiscal, que no solo es un tema misional de esta cartera sino también uno muy importante para la estabilidad macroeconómica del país y referente para distintos agentes como el sector privado, las calificadoras de riesgo, los inversionistas y los analistas económicos. Ha cobrado además particular relevancia durante momentos de grandes choques como lo ha sido la pandemia del covid-19.

2.1. Política fiscal

Durante el período de gobierno previo a la pandemia del covid-19 las cuentas fiscales presentaban una mejora importante, ratificando la senda decreciente del déficit desde 2016. En particular, el balance del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2018 fue igual a -3,1% del PIB, mientras en 2019 alcanzó 2,5% del PIB, constituyéndose como el menor déficit fiscal desde 2014 y el primer superávit primario desde 2012. De esta manera, el inicio del gobierno del Presidente Iván Duque se caracterizó por unos resultados muy importantes en materia fiscal, los cuales permitían una consolidación de la reducción del balance fiscal y una estabilización de la tendencia que había presentado la deuda pública en las vigencias anteriores, en niveles cercanos a 50% del PIB[14].

Sin embargo, en 2020, los efectos económicos y sociales derivados por la pandemia hicieron evidente la necesidad de plantear medidas de política fiscal de corto plazo para contrarrestarlos. Dentro de estos efectos se destacan la reducción en el crecimiento económico y su efecto asimétrico en contra de los ingresos de los hogares más vulnerables, y el notable impacto que esta coyuntura ha tenido sobre el mercado laboral. En ese sentido, en el corto plazo era necesario asegurar los gastos necesarios para proteger a la población más vulnerable, dinamizar la recuperación del empleo y, en general, minimizar la intensidad y persistencia de los estragos generados por el virus.

La combinación de menores ingresos y mayores gastos impulsó la deuda pública a niveles superiores al 60% en 2020, el máximo que se había observado en la historia hasta ese entonces. No hay duda de que la respuesta de política económica óptima debía implicar un aumento en el endeudamiento, porque de lo contrario el efecto permanente de la pandemia habría sido significativo y, en valor presente, más costoso, tanto en lo social como en lo económico. Lo anterior no evita que el desequilibrio de las finanzas públicas no inquietara, no solo porque el nivel de la deuda se ubicaba en niveles superiores a los que se consideran prudentes para una economía como la colombiana, sino porque la discrepancia entre ingresos y gastos se elevó en varios puntos del PIB, dificultando la contención del crecimiento de los pasivos del Gobierno Nacional hacia adelante.

El problema de fondo, desde la óptica de la sostenibilidad fiscal, es que buena parte de ese mayor desequilibrio entre ingresos y gastos se entendió como persistente. Se estimó una pérdida prolongada de PIB y, por tanto, de ingresos corrientes, al tiempo que se previó un incremento en los gastos cuyo ajuste se proyectaba hacia el mediano plazo. Si bien los gastos de emergencia (para adecuar el sistema de salud, transferir recursos a los hogares más vulnerables y proteger el empleo, principalmente) se deben desmontar una vez se supere la pandemia, hay otros gastos necesarios para impulsar la reactivación económica (por ejemplo, canalizados al sector de infraestructura o al sector vivienda) que se mantienen por un periodo mayor. Además, el deterioro del mercado laboral y las cotizaciones de empleados usualmente tardan más en recuperarse, lo que implica mayores erogaciones del Gobierno Nacional para financiar los sistemas de seguridad social. Todo lo anterior confluye en que, en ausencia de medidas, se habría producido un deterioro estructural de la política fiscal que habría amenazado la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Dado lo anterior, se requería de la implementación de una estrategia responsable que permitiera mantener una postura de política fiscal expansiva en el corto plazo, con el fin de mitigar los impactos de la pandemia, pero que a la vez garantizara un ajuste fiscal estructural hacia el mediano plazo, que guiara una senda decreciente de los pasivos del gobierno hacia niveles prudenciales. En ese contexto, la Ley de Inversión Social emergió como el instrumento de política idóneo. Como ya se mencionó, esta norma puso en marcha una tríada de soluciones que permite (i) impulsar la reactivación económica y la generación de empleo formal, (ii) reducir la pobreza a los niveles observados antes de la pandemia y (iii) asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio del establecimiento de un marco de política claro y creíble (nueva regla fiscal), y de la generación de nuevas fuentes de ajuste fiscal (aumento en ingresos de forma permanente y reducción estructural de gastos de funcionamiento).

En materia de sostenibilidad fiscal, la Ley genera nuevos ingresos tributarios, a través del aumento en la carga impositiva de las empresas, pero también del fortalecimiento de la gestión de la DIAN (Tabla 5). La iniciativa también contempló medidas de austeridad del gasto, para permitir una reducción gradual en algunos gastos de funcionamiento. En total, estas medidas permitieron incrementar el balance primario del gobierno en 0,9% del PIB por año, en promedio. Finalmente, la Ley cimentó un marco claro de política fiscal, creíble y responsable, que garantiza una senda decreciente de la deuda pública, que converge gradualmente a niveles prudenciales. Esto último se logró vía la renovación de la Regla Fiscal, que en su nueva versión se caracteriza por definir metas fiscales en función de la distancia entre la deuda observada y el nivel considerado prudente (el ancla de deuda).

Dentro de las fuentes permanentes, la principal contribución al ajuste fiscal generado lo tiene el incremento en la carga tributaria de las personas jurídicas. Esto se logra a través de dos medidas: (i) La reducción al 50% del descuento del Impuesto de Industria y Comercio – ICA, que aumentaría a 100% de acuerdo con la Ley de Crecimiento, lo cual genera un incremento en el recaudo de 0,3% del PIB, y (ii) un aumento de la tarifa general del impuesto de renta para personas jurídicas del 31% al 35%, aumentando los ingresos en 0,6% del PIB. Estas medidas tributarias se complementan con las disposiciones que generen medidas de austeridad en el gasto público y contribuyen con 0,2% del PIB al ajuste fiscal, y las medidas de reducción de la evasión, con un impacto de 0,3% del PIB.

Con la Ley de Inversión Social, el Gobierno Nacional ha trabajado por reactivar la economía, pero a la vez por estabilizar las finanzas públicas. El buen desempeño de la actividad productiva y el sobrecumplimiento de la meta de recaudo de la DIAN permitieron empezar el proceso gradual y ordenado de consolidación fiscal anticipadamente en 2021. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del año 2022, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 7,1% del PIB, cifra 1,6pp inferior a la proyectada en el MFMP 2021 (8,6% del PIB) y 0,7pp menor al 7,8% observado en 2020. El menor déficit frente a lo esperado en la versión anterior del MFMP se explicó casi que completamente por un incremento nominal del recaudo tributario, lo que está alineado con el buen desempeño de la actividad productiva y los buenos resultados logrados por la DIAN en materia de recaudo por gestión, que superaron lo proyectado.

En términos nominales, el crecimiento de los ingresos tributarios explicó cerca del 87% del incremento de los ingresos totales frente al MFMP 2021 (+$12,8 billones), lo que equivale a 1,2% del PIB proyectado en esa oportunidad para la vigencia. Por su parte, el gasto total se situó en niveles similares a los programados en el MFMP 2021, los cuales incluyen la adición presupuestal derivada de las erogaciones asociadas a la Ley de Inversión Social. Finalmente, el mayor PIB nominal respecto del proyectado un año atrás, contribuyó con 0,4pp del PIB en la corrección del déficit fiscal en la vigencia.

Adicionalmente, el gran desempeño fiscal observado en 2021 facilitó la reducción de la deuda del Gobierno Nacional Central tres años antes de lo esperado, la cual disminuyó de 65% en 2020 a 63,8% del PIB en 2021 (-1,2pp) y en 2022 se proyecta llegar a una deuda de 59,1% del PIB, anticipándonos 10 años a la meta establecida en el MFMP 2021 (Gráfico 7).

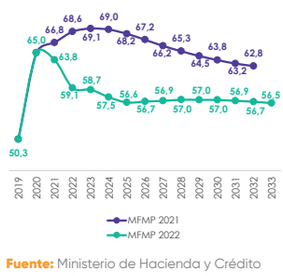
14 Si se considera el reconocimiento de pasivos que previamente no se había hecho explícito y que se realizó por medio de las disposiciones de la Ley del Presupuesto General de la Nación de 2019, y del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, asociados a deudas asociadas al sistema de salud y al pago de sentencias y conciliaciones, principalmente, la deuda habría aumentado levemente. Sin embargo, estos pasivos fueron acumulados en vigencias anteriores, por lo que imputar su incremento únicamente en 2019 conduciría a conclusiones erráticas.

Tabla 5. Efecto medidas Ley de Inversión Social

Concepto	Billones de Pesos 2022	% del PIB
Austeridad del gasto público	1,9	0,2
Reducción de la evasión	2,7	0,2
Personas jurídicas		
Tarifa general de renta de 35%	6,7	0,6
Descuento de ICA de 50%	3,9	0,3
Total fuentes permanentes	**15,2**	**1,3**
SGP y rentas de destinación específica	2,7	0,2
Educación	0,7	0,1
Día sin IVA	0,5	0,0
Total usos permanentes	**3,9**	**0,3**
Total fuentes permanentes netas	**11,3**	**0,9**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica.

Gráfico 7. Deuda bruta del Gobierno Nacional Central (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica.

El ajuste de las finanzas públicas continuará en 2022, con una proyección del déficit total de 5,6% del PIB, lo cual implica una corrección de 1,5pp del PIB frente al nivel de 2021, la más grande en casi 30 años. Frente a 2021, la disminución en el déficit fiscal estará impulsada por un crecimiento en los ingresos y por una reducción de gasto, principalmente en los rubros asociados a la atención de las necesidades surgidas a raíz de la pandemia.

Este resultado está alineado con una recomposición del balance fiscal, donde el aumento en los ingresos permanentes en 2022 más que compensa la disminución en las fuentes transitorias de recursos frente a 2021 y las presiones temporales de gasto, fundamentalmente asociadas al diferencial de compensación del FEPC causado hasta primer trimestre de 2022 ($14,2 billones) y al aumento en los intereses de la deuda pública.

El balance acumulado de 2021 y 2022 del escenario actual refleja un sobrecumplimiento de 3pp del déficit contemplado en las metas fiscales del MFMP 2021, evidenciando el esfuerzo del Gobierno Nacional por anticipar el ajuste de las finanzas públicas. Comparado con el escenario de la actualización del pPlan fFinanciero 2022 de febrero (6,2% del PIB), la proyección de déficit total se reduce en 0,7pp del PIB, de la mano de un mayor recaudo tributario y a pesar de que se destinarán $14,2 billones para el pago de las obligaciones del FEPC con corte al primer trimestre de 2022.

En 2022, las necesidades de financiamiento y la tendencia de la deuda pública continuarán reflejando los efectos del proceso de reactivación económica y consolidación fiscal. Así, la deuda neta del GNC se reducirá en 4,3pp del PIB frente a 2021, alcanzando 56,5% del PIB, un nivel muy cercano al ancla definido en el marco de la Regla Fiscal. Igualmente, para esta vigencia las necesidades de financiamiento retornarían a los niveles de los últimos cinco años previos a la pandemia.

De esta manera, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entrega un ajuste ordenado y más acelerado de las cuentas fiscales de la Nación, a pesar del fuerte choque que tuvo que enfrentar el país como producto de la pandemia. El déficit fiscal tanto para 2021 como para 2022 estará muy por debajo de lo que se había proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año pasado, así como de las expectativas de los agentes de la economía y la senda de la deuda pública alcanzará el ancla mucho antes de lo pronosticado. Todo lo anterior, gracias al proceso de reactivación de la economía, que ha llevado a mayores niveles de recaudo y a un control responsable de los gastos del gobierno, así como a las menores necesidades de recursos en comparación a las que se enfrentaron durante la pandemia.

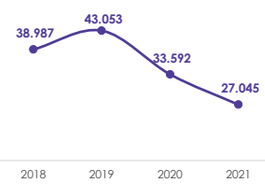
2.2. Plan de austeridad, lucha contra la evasión y plan de normalización

2.2.1. Plan de austeridad del gasto

Para el Gobierno Nacional y en particular para esta cartera ha sido muy importante la puesta en marcha de un plan de austeridad del gasto, que permita eliminar o reducir rubros de gasto dentro del Presupuesto General de la Nación, con el fin de optimizar y canalizar dichos recursos hacia otras necesidades de la población colombiana. A continuación, se presentan los principales avances de este plan de austeridad, de acuerdo con las directivas y decretos vigentes para las vigencias 2018-2021.

Respecto a los principales rubros que son objeto del seguimiento dentro del Marco del Plan de Austeridad del Gasto, el comportamiento en el gasto presentó una importante disminución en el periodo de análisis, pasando de $38.987 millones en 2018 a $27.045 millones en 2021, con una disminución promedio en el periodo del 10% (Gráfico 8).

Gráfico 8. Gasto en Rubros de Austeridad
Gasto Público (millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios.

Asimismo, la Tabla 6 muestra la evolución de dicho gasto desagregado por rubros. Los que mayor disminución presentan son papelería con una disminución promedio del 39.6%, como consecuencia de la implementación de las políticas de "Cero Papel" que han generado importantes ahorros en los costos por este concepto.

De igual manera, se han presentado importantes disminuciones en gastos de telefonía (-22.3%) como consecuencia de la implementación de la comunicación a nivel nacional vía IP, viáticos (-16.4%) y energía (-12.9%). De la misma forma, los gastos por concepto de prestación de servicios vienen reduciéndose en atención a los lineamientos impartidos desde el Gobierno Nacional, con una disminución promedio del 9.7% en el periodo de análisis, pasando de $10.086 millones en 2018 a $6.732 millones en 2021.

Por su parte, el incremento en el rubro de mantenimiento se debe a los gastos necesarios para el mantenimiento preventivo y correctivo mínimo necesario en las plantas de energía, ascensores y aires acondicionados, entre otros, que garanticen el normal funcionamiento de la entidad a nivel nacional y permitan prestar el servicio en condiciones de seguridad tanto para los funcionarios como contribuyentes. Este plan de austeridad de gasto se constituye enotra apuesta del gobierno, que contribuye al logro de un manejo más responsable y sostenible de las finanzas públicas.

Tabla 6. Evolución de la Ejecución Presupuestal Rubros Austeridad Gasto Público (millones)

Concepto	Año			
	2018	2019	2020	2021
Viáticos	6.143	3.583	1.082	1.758
Horas extras	2.411	6.385	3.352	4.903
Energía	8.354	6.595	4.809	5.269
Telefonía	1.389	1.262	1.085	611
Servicios profesionales	10.086	12.100	10.495	6.732
Publicidad	2.751	2.800	4.326	1.680
Acueducto	816	631	680	640
Papelería	4.168	2.391	2.567	425
Tiquetes	2.370	2.538	309	527
Mantenimiento funcionamiento	500	4.768	4.887	4.502
Total	**38.987**	**43.053**	**33.592**	**27.045**

Fuente: Cálculos propios.

2.2.2. Lucha contra la evasión

La lucha contra la evasión ha sido una apuesta de este gobierno por un sistema tributario más justo y al servicio de los ciudadanos. Para esto, se ha emprendido un esfuerzo muy importante por una DIAN más moderna, calificada y a la vanguardia para enfrentar los retos y las dificultades que experimentamos a medida que avanza la tecnología y la innovación a nivel mundial y local.

Esa constante evolución de las formas económicas y las posibles conductas trasgresoras de la obligación de la correcta liquidación y pago de tributos que se puedan generar, conducen a generar constantes planes de acción que respondan a la dinámica de la irregularidad, precisamente por ello la lucha contra la evasión plantea elementos fundamentales sobre los cuales se ha cimentado la política de acción, esto es:

- Aprovechamiento de la información a través de la analítica descriptiva.
- Desarrollo de planes sectoriales específicos.
- Trabajo armónico con las autoridades penales en la represión y cierre de los ciclos de la ilegalidad.
- Utilización de la información producto de intercambios de información.

Bajo tal realidad se han desarrollado acciones y programas de control en sectores económicos específicos y novedosos bajo un concepto de oportunidad en la reacción institucional frente a la conducta irregular, tales como acciones de criptoactivos, creadores de contenido digital, fraudes mediante simulación de operaciones económicas en busca de beneficios tributarios y omisión de activos en el exterior.

El estricto desarrollo de la política de control arroja contundentes resultados en la evolución de la gestión de la DIAN, es por ello por lo que se ha pasado de una gestión de $2.7 billones en el 2018 a $5.4 billones en el 2021 y se sigue adelante con el compromiso indeclinable contra la evasión.

El plan de choque contra la evasión incluye 11 campañas desarrolladas en el 2018 enfocadas en el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, siendo las más relevantes la permanencia en el Régimen Tributario Especial a entidades sin ánimo de lucro para el año gravable 2018 a través del Sistema Informático Electrónico SIE – RTE; control en la presentación y pago del impuesto de riqueza años gravable 2015, 2016, 2017 y 2018; control autorretenedores no autorizados por la DIAN; control al Impuesto Nacional al Consumo de bares y restaurantes – año gravable 2016; control arrastres indebidos años gravables 2015 y 2016; y campaña renta personas naturales año gravable 2017 "declárese tranquilo".

Por su parte, en el 2019 se realizaron 12 campañas para el cumplimiento voluntario y de control extensivo verificando la información contenida en las declaraciones de renta del año gravable 2017, frente a lo registrado en las declaraciones del mismo impuesto por el año gravable 2016, Renta CREE 2016 e Impuesto a la Riqueza 2017 y Ventas. La efectividad de estas campañas logró un recaudo para la vigencia 2019 de $6.26 billones.

Para 2020 y 2021, años gravables 2019 y 2020, respectivamente se realizaron actividades para el proyecto de declaraciones sugeridas de renta de personas naturales ajustando las lógicas o reglas de negocio, de acuerdo con el Estatuto Tributario y la información exógena tributaria, logrando tener a disposición 3.095.575 declaraciones sugeridas y 4.102.239, respectivamente. De estos, 845.277 corresponden a contribuyentes que no habían presentado declaración en los últimos 5 años, realizando pagos por $146.329 millones.

Con respecto a las declaraciones sugeridas del impuesto sobre las ventas, entre el tercer bimestre de 2021 y el segundo bimestre de 2022, se han puesto a disposición un total de 1.284.025 declaraciones sugeridas, logrando que un total de 105.208 declarantes nuevos presentaran su declaración y realizaran pagos por $238.061 millones.

Adicionalmente, las declaraciones sugeridas tanto del impuesto sobre la renta para personas naturales como para el impuesto sobre las ventas IVA, han generado un impacto positivo en el ajuste de la base gravable de aquellos contribuyentes que venían presentando su declaración con una base gravable inferior a la real. Para el primer caso, para el año gravable 2020, se logró un recaudo adicional por $432.713 millones, mientras en el segundo caso, este recaudo adicional fue por $1.48 billones, para un recaudo adicional de $1.91 billones.

En resumen, las declaraciones sugeridas del impuesto sobre la renta para personas naturales y del impuesto sobre las ventas, han permitido aumentar la base de declarantes en el primer caso en 845.277 declarantes nuevos y en el segundo caso de 105.208, es decir, 950.408 declarantes nuevos. En cuanto al recaudo adicional, las declaraciones sugeridas han contribuido con $2.3 billones.

En cuanto a factura electrónica, esta se constituyó como un proyecto de modernización tecnológica para el control y gestión del riesgo de la DIAN, logrando habilitar 813.000 contribuyentes, recibiendo 3.073 millones de documentos.

Durante el 2021, el uso oportuno de la información de factura electrónica ha generado avances en diferentes frentes, tendientes a reducir la brecha de evasión y elusión con 41.949 acciones de control temprano y 155 acciones contra posibles facturadores apócrifos.

En cuanto a la declaración sugerida año gravable 2020 para personas naturales se dispusieron 4.102.239 de declaraciones sugeridas. Como avance para el RST AG 2019, se dispusieron 17.629 declaraciones sugeridas.

Finalmente, para el 2022 se realizarán acciones encaminadas a facilitar el cumplimiento voluntario mediante campañas de sensibilización, acompañamiento y control temprano a los siguientes segmentos: omisos en IVA y retenciones, declarantes de renta personas naturales, personas jurídicas, control a la exactitud de declaraciones, vocación de permanencia para activos repatriados y campañas de depuración y calidad de la información del Registro Único Tributario – RUT.

2.2.3. Estrategias y resultados en la lucha contra el contrabando 2018-2021

De la misma manera, la lucha contra el contrabando ha incluido un plan de acción que se ha desarrollado de manera coordinada con diferentes instancias, de tal manera que todos puedan contribuir desde sus facultades para luchar contra este flagelo. Las 13 entidades que conforman la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, creada mediante la Ley 1762 de 2015, lideraron 11 iniciativas con el fin de contrarrestar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

En cuanto a las acciones, se fortaleció la coordinación intergubernamental, mediante la firma de 10 memorandos de entendimiento y acuerdos, con aduanas y otros gobiernos, y se implementó con Naciones Unidas el Programa Global de Contenedores. En alianzas público-privadas se han realizado 31 mesas de alto nivel con la DIAN; UIAF; Fiscalía General de la Nación; Policía; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y los representantes de los sectores más sensibles al contrabando, lo que ha permitido contrarrestar este flagelo y a su vez, incrementar

el recaudo por valor de $790.108 millones. De igual forma, se ha ido implementando el Centro Integrado Policial Permanente Anti-contrabando CIPPA, conformado por 7 centros integrados, calzado, textiles y confecciones; medicamentos y suplementos; cigarrillos y licores; hidrocarburos; autopartes; sector agropecuario; y centro integrado, a través de plataformas digitales.

También fue creada la Dirección Especializada contra Delitos Fiscales en la Fiscalía General de la Nación, mediante la Ley 2010 de 2019; y en la DIAN, a través del Decreto 1742 de 2020, se crearon la Dirección de Estrategia y Analítica, la Oficina de Tributación Internacional y las Subdirecciones de (i) Apoyo en la Lucha contra el Delito Aduanero y Fiscal, (ii) Asuntos Penales, (iii) Centro de Trazabilidad Aduanera, (iv) Laboratorio Aduanero y (v) Factura Electrónica y Soluciones Operativas.

En materia de analítica, se destaca el desarrollo de modelos para detección de contrabando técnico, el uso de redes complejas para apoyar a otras entidades del Estado en la desarticulación de estructuras criminales, usando múltiples fuentes de información, incluyendo la de factura electrónica. Fue también inaugurado el Centro Integrado de Lucha contra el Contrabando conformado por el Laboratorio de Aduanas, uno de los más modernos de Latinoamérica, que amplió su capacidad de análisis fisicoquímico, y el Centro de Trazabilidad Aduanera, el cual a través de los dispositivos de trazabilidad de carga y del análisis de información, realiza seguimiento en tiempo real a las cargas bajo control aduanero, logrando monitorear más de 96 mil contenedores en tránsito.

Los resultados han sido contundentes. En investigación criminal, la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de la DIAN y la POLFA, desarticuló 137 estructuras criminales dedicadas al contrabando y delitos conexos, y se hizo la captura de 520 personas por orden judicial y de 880 en flagrancia, así como la imputación de cargos a 696 personas.

Por otra parte, se materializaron 24 operaciones de extinción del derecho de dominio, logrando la aplicación de esta medida cautelar a 721 bienes avaluados en un aproximado de $139 mil millones. Asimismo, en denuncias por delitos aduaneros, se han instaurado ante la Fiscalía General de la Nación, 2.186 por valor de $813 mil millones. Finalmente, en aprehensiones, se han realizado 177.959 por valor de $1 billón y en contrabando técnico y régimen sancionatorio se logró una gestión efectiva de $2 billones.

2.2.4. **Plan de normalización de activos en el exterior**

La DIAN, en su continuo propósito de garantizar la seguridad fiscal del Estado y facilitar el correcto y voluntario cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, realiza desde el 2019 un control frente al patrimonio poseído en el país y en el exterior y que es omitido o declarado de forma inexacta en la declaración de renta y complementarios, resultado de los cruces de información basados en la analítica de datos derivados de los convenios de intercambio de información de fuente internacional CRS y FATCA.

Para 2019 y 2020 se ejecutó la campaña de control donde se identificó un grupo de contribuyentes potenciales declarantes del impuesto complementario de normalización tributaria por activos omitidos o pasivos inexistentes, a quienes se les remitió una comunicación invitándolos a revisar su situación y, si fuere el caso, presentar la declaración y realizar el pago correspondiente.

De acuerdo con la Ley 2155 de 2021, para el impuesto complementario de normalización 2022 se debía cancelar un anticipo del cincuenta por ciento (50%) que se calculaba sobre la base gravable estimada de los activos omitidos o pasivos inexistentes del contribuyente, por lo que se ejecutó la campaña de control donde se invitaba al contribuyente a realizar dicho pago.

Posterior a la ejecución de estas campañas se realizó un seguimiento donde se invitaba a culminar el proceso de normalización tributaria para 2019 y 2020, ya que se identificaron algunos contribuyentes que presentaban mora en el pago de la obligación. Los resultados de estas campañas se presentan en la Tabla 7.

Tabla 7. Declaraciones presentadas y recaudo por las campañas del plan de normalización a 31 de mayo de 2022

Año	Declaraciones presentadas F 445	Recaudo
2019	5.396	$ 1.156.008.602.000
2020	4.757	$ 631.396.662.386
2022	1.903	$ 362.669.446.000
Total	**12.056**	**$ 2.150.074.710.386**

Fuente: DIAN

De esta manera, han sido múltiples las acciones emprendidas para mejorar el recaudo a través de los planes de lucha contra la evasión y el contrabando y la normalización de los activos en el exterior, así como los resultados que se derivan de las mismas. Esto es un plan que debe continuar, porque se ha diseñado como uno de mediano plazo, en el que se seguirá propendiendo por un sistema más transparente, de facilitación y cercanía al ciudadano y más eficiente de cara a las necesidades y retos que impone el futuro.

2.3. **Nueva institucionalidad de la Regla Fiscal**

Como parte de la política de alcanzar una mayor sostenibilidad de las finanzas públicas, en la Ley de Inversión Social se incluyeron unas disposiciones, con el fin de fortalecer la institucionalidad de la Regla Fiscal, lo cual le da mayor transparencia e independencia al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, así como una serie de herramientas técnicas, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el país y de esta manera contribuir a una mayor disciplina fiscal en el mediano plazo.

Una Regla Fiscal es una restricción duradera sobre la política fiscal que fija límites numéricos e incorpora arreglos institucionales que favorecen la aplicación y el monitoreo de metas fiscales. Esta herramienta tiene como objetivo fortalecer y consolidar la política fiscal, creando un marco creíble y sostenible que promueva políticas contracíclicas, prudenciales y estabilizadoras.

En Colombia, la Ley 1473 de 2011 creó la Regla Fiscal con el objetivo principal de garantizar a largo plazo la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como contribuir a la estabilidad macroeconómica del país. Esta Regla Fiscal operaba a través de establecer metas puntuales sobre el balance estructural, es decir, sobre el balance total ajustado por el efecto cíclico que experimentaran tanto la actividad económica, como la actividad minero-energética. Este balance estructural no podía presentar un déficit superior a 1,0% del PIB a partir de 2022, mientras que para años anteriores se establecía un régimen de transición, con metas puntuales para 2014 (-2,3% del PIB) y 2018 (-1,9% del PIB), mientras que se mantenía una senda decreciente.

Si bien la Regla Fiscal fortaleció la credibilidad de la política fiscal del país y mejoró la estabilidad macroeconómica, se evidenciaron múltiples limitaciones que obstruían su óptimo funcionamiento y su capacidad de cumplir dichos objetivos. Estas limitaciones se centran en la ausencia de un nivel de deuda objetivo, una cláusula de escape poco definida, un comité fiscal sin un equipo técnico propio, componentes cíclicos calculados a través de variables no observadas difíciles de replicar y el hecho de que las metas fiscales no se ajustaban de manera automática a la dinámica del endeudamiento.

Así las cosas, se definió una línea base para poder implementar reformas a la Regla Fiscal que permitieran superar estos limitantes. En este sentido, la Ley de Inversión Social modificó la estructura inicial de la Regla Fiscal propuesta en la Ley 1473 de 2011, teniendo en cuenta no solo las limitaciones que presentaba el esquema vigente, sino el impacto fiscal negativo derivado de la pandemia de covid-19, que generó la necesidad de implementar a futuro un ajuste fiscal creíble y que asegurara la convergencia de la deuda a niveles prudenciales. En esencia, la nueva Regla Fiscal fija metas en función de la distancia que existe entre la deuda neta del Gobierno Nacional Central observada y su nivel objetivo (es decir el ancla, que no es más que el nivel que se estima que es prudente para dicho acervo). En la medida en que la deuda pública se incrementa, las metas fiscales se hacen más exigentes, de tal manera que se garantice que la deuda converja a su nivel prudente en el mediano plazo.

Así, se implementó un nuevo conjunto de restricciones fiscales, que estuviera explícitamente basado en asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, a la vez que se permite que las metas fiscales de corto plazo eviten tomar una postura procíclica, que amplifique los efectos de las fluctuaciones que experimentan los ingresos fiscales en el corto plazo. Esto se logra a través del reconocimiento en las metas fiscales del impacto que tienen en los ingresos tanto las fluctuaciones experimentadas en la actividad económica alrededor de su nivel tendencial, como de las variaciones de los ingresos petroleros alrededor de sus niveles promedio.

A su vez, esta Ley creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal – CARF, un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este organismo tiene como su principal objetivo realizar el debido seguimiento a la Regla Fiscal, así como velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes. Entre otras funciones, el CARF debe pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal, efectuar análisis de consistencia entre las metas fijadas con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, emitir concepto sobre el cálculo de los ciclos requeridos para la operación de la Regla Fiscal, y por último, pronunciarse sobre la activación de la cláusula de escape y hacer el debido seguimiento a la aplicación de esta.

Con las modificaciones implementadas, a través de la Regla Fiscal se establecen metas sobre el Balance Primario Neto Estructural-BPNE, que tienen como uno de sus objetivos explícitos asegurar la sostenibilidad de la deuda neta. El balance primario neto estructural se calcula a partir del balance primario neto, que corresponde al balance fiscal total, una vez se excluyen los ingresos por rendimientos financieros y los gastos en intereses. Así, las metas fiscales se construyeron basándose en este indicador, debido a que este es el que mejor determina la evolución de la deuda neta. Ahora bien, el cálculo del balance primario neto estructural se obtiene al descontar del balance primario neto los efectos de las transacciones de una única vez[15] y los impactos estimados sobre los ingresos de las fluctuaciones de corto plazo experimentadas por la actividad económica y los ingresos petroleros (ciclo económico y ciclo petrolero). Igualmente, se usó la deuda neta para efectos de establecer las metas de la Regla Fiscal, en la medida en que este es el indicador que mejor refleja la evolución de la situación patrimonial del sector público.

A su vez, en la Regla Fiscal se incorporaron un límite y un ancla de deuda neta, como elementos fundamentales dentro del mecanismo de establecimiento de las metas fiscales, de tal forma que se asegure la sostenibilidad fiscal. El límite de deuda se define como el nivel de endeudamiento a partir del cual se empiezan a generar riesgos sustanciales sobre la solvencia del Estado, y por lo tanto, se debe evitar llegar a este nivel a toda costa. El ancla de deuda, por otro lado, se define como el nivel prudencial de deuda y su objetivo de mediano plazo, en la medida en la que tiene una distancia suficiente con el límite de deuda, de tal forma que existe un margen prudencial que permite que se absorban los efectos de choques adversos, sin que la deuda sobrepase el límite. Dentro del marco de la Regla Fiscal, y de acuerdo con las estimaciones realizadas por Betancur y Libos (2022), se estableció un límite de deuda de 71% del PIB y un ancla de 55% del PIB. Estos parámetros se tendrán explícitamente en cuenta a la hora de guiar las futuras decisiones de política fiscal, de tal forma que se asegure su sostenibilidad.

Adicionalmente, por medio de las modificaciones implementadas en la Regla Fiscal se fortalece la cláusula de escape que le permite al Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS- suspender temporalmente el cumplimiento de las metas fiscales, previo concepto no vinculante del CARF. A diferencia de la regla establecida inicialmente en la Ley 1473 de 2011, el periodo por el cual se establece esta cláusula no puede ser mayor a tres vigencias fiscales consecutivas a partir de que el CONFIS realice la activación[16]. Así mismo, se debe incorporar la magnitud máxima del desvío de las metas fiscales y la senda de retorno para el cumplimiento de dichas metas. Lo anterior, con un continuo seguimiento de la situación de la Regla Fiscal por parte del CARF, lo que pretende brindar credibilidad a las finanzas públicas.

Por motivo de los impactos económicos y fiscales generados por la pandemia, la Regla Fiscal incorporó un periodo de transición entre 2022 y 2025 con objetivos específicos del BPNE, siendo estos unos valores mínimos del -4,7%, -1,4%, -0,2% y 0,5% del PIB, respectivamente para cada año fiscal. Esto permite un proceso gradual y factible de consolidación fiscal, consistente con la reactivación económica que es necesaria en el corto plazo.

2.4. **Gestión de las finanzas públicas**

En la misma línea del objetivo por alcanzar la sostenibilidad de las cuentas fiscales, una herramienta adicional que se estableció vía Plan de Desarrollo fue la reingeniería de las finanzas públicas. Así, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se estableció el compromiso del gobierno con la reingeniería a la gestión de las finanzas públicas, como apuesta de largo plazo para mantener una posición fiscal sostenible, asignar efectivamente los recursos según las prioridades de política y entregar eficientemente bienes y servicios públicos para todos los ciudadanos. A partir de este compromiso se reafirmó la necesidad de crear el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública-SIGFP, con el objetivo de adoptar una visión sistémica de la información de la Gestión Financiera Pública-GFP, mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce.

Con ese objetivo, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y el Departamento Admi-

15 Son las transacciones de carácter excepcional que tienen un efecto transitorio sobre el balance primario neto y, por lo tanto, no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas.

16 La Ley 1473 de 2011 no daba claridad sobre el alcance máximo de tiempo que podría aplicarse esta cláusula de escape.

nistrativo Nacional de Estadística, se definió una hoja de ruta de mediano plazo para modernizar la Gestión Financiera Pública-GFP, para lo cual se aprobó y expidió el documento CONPES 4008 de 2020 – Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública, en el que se formalizó el trabajo de varios años y se ratificó el compromiso por lograr una articulación efectiva entre las entidades rectoras de los procesos centrales de la GFP: programación fiscal y presupuesto, tesoro, contabilidad y estadísticas de finanzas públicas-EFP. Se espera que esta política contribuya a solucionar problemas de oportunidad, calidad y eficiencia de la GFP, para un mejor cumplimiento de las metas de gobierno.

Este documento adopta una visión sistémica de la información de GFP, mediante la redefinición de un modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico dirigido a reducir los costos operacionales, elevar la eficiencia administrativa del sector público y ofrecer a la ciudadanía y a los agentes económicos internacionales una perspectiva, lo más completa e integral posible, de los efectos de la intervención del Estado en la economía. Este nuevo modelo sienta las bases para la plena adopción de los estándares y buenas prácticas internacionales de GFP recomendados por la OCDE.

La hoja de ruta está trazada hasta 2029 y constituye un activo público de cara a los retos que debe afrontar el país, toda vez que la GFP desempeña un rol indispensable en la asignación de recursos públicos, entrega eficiente de bienes y servicios estatales, control y seguimiento de las finanzas públicas, análisis y definición de la política fiscal, así como en la comparación de la información financiera pública nacional e internacional.

La implementación de esta hoja de ruta favorece la articulación entre las instituciones que producen la información financiera pública, puesto que contribuye a la supresión de múltiples registros sobre los mismos eventos económicos y minimiza el riesgo de incurrir en reprocesos administrativos. Su adopción permitirá unificar la manera de producir los datos económicos, para que todas las entidades que los generan entreguen los mismos resultados de forma que se pueda mejorar la transparencia fiscal del Estado; aumentar la eficiencia de las entidades, al fusionar procesos y procedimientos, y disminuir el número de reportes exigidos, en especial para las entidades territoriales.

Como parte de la ejecución de esta política se expidió el Decreto 224 de 2021, por el cual se creó la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública-CIIGFP, instancia de decisión que se encarga de orientar los procesos de desarrollo sobre la GFP de manera priorizada y ordenada, y que, entre otros objetivos, coordina los subsistemas que componen la GFP, intra e interinstitucionalmente, bajo una visión común. La CIIGFP tiene como antecedente la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas-CIEFP, creada mediante el Decreto 574 de 2012[17], cuyo Comité Técnico, de acuerdo con el parágrafo transitorio del artículo 6 del Decreto 224 de 2021, pasó a ser el Subcomité de Estadísticas de Finanzas Públicas de la CIIGFP. Este último está conformado por mesas técnicas de trabajo en las que se definen lineamientos conceptuales y metodológicos para realizar la transición a la generación de estadísticas de finanzas públicas de base devengado, basándose en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas-MEFP publicado por el Fondo Monetario Internacional-FMI en 2014.

En el marco de estas mesas técnicas, durante los últimos cuatro años se ha avanzado en el análisis y la definición de una metodología para el cálculo de la deuda pública, acorde con estándares internacionales y consistente entre las diferentes entidades que producen estas cifras. También se ha contado con la asistencia técnica del FMI para explorar el uso de diferentes fuentes de información, tanto de base contable como presupuestal y así avanzar en la modernización de las estadísticas fiscales con mejoras en la oportunidad que estas requieren para el seguimiento fiscal. Del mismo modo, se han emprendido trabajos desde distintos frentes para diagnosticar y ajustar la calidad de la información contable y presupuestal, dados los procesos de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y de los Catálogos de Clasificación Presupuestal, respectivamente. Finalmente, continuando con el trabajo de definición de lineamientos para la generación de EFP, se han elaborado y actualizado documentos sobre la clasificación de entidades del sector público, la homologación de las cuentas contables a los códigos económicos del MEFP 2014, la consolidación estadística y la clasificación de las funciones de gobierno, entre otros.

Este trabajo se ha traducido, entre otros aspectos, en la generación de EFP en línea con el MEFP 2014, para su reporte al FMI, su publicación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como ejercicio preliminar y su producción con periodicidad trimestral en el caso del sector gobierno general y mensualmente para el Gobierno Central, lo cual representa un avance en el proceso de convergencia a las estadísticas fiscales de base devengo y está en línea con la hoja de ruta establecida por el gobierno[18].

17 Derogado por el Decreto 224 de 2021.

18 Los detalles conceptuales de esta metodología, así como el plan de convergencia que se estableció inicialmente para su implementación, se presentaron en el capítulo 11 del MFMP del año 2019. Además, en el Apéndice 1 del MFMP de 2021 se presentó una actualización de la hoja de ruta a seguir por el gobierno para realizar esta convergencia.

2.5. Manejo de la deuda pública

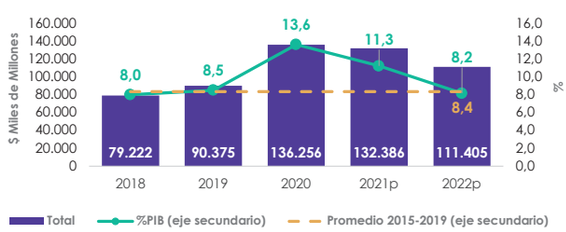
Antes de la pandemia, el financiamiento de la Nación presentaba un panorama estable, en línea con la tendencia decreciente del déficit fiscal y la estabilización de la deuda pública.

En 2019 la deuda del GNC ascendió a 50,2% del PIB a pesar del reconocimiento de pasivos contingentes por 2,6% del PIB, lo cual representó un incremento de tan solo 0,8% del PIB frente al saldo de 2018. Sin el efecto de dichas obligaciones, la deuda pública en 2019 hubiese caído 1,8% del PIB respecto a la vigencia 2018. Lo anterior fue producto de cuatro factores principales: i) un mayor crecimiento de la actividad económica respecto a la tasa de interés, ii) la generación de superávits primarios, iii) un manejo prudente del riesgo cambiario y iv) una gestión eficiente de tesorería.

El manejo de la deuda en el marco de la pandemia se centró en la financiación oportuna de las medidas para hacerle frente y necesarias para una reactivación oportuna de la economía. De acuerdo con la información histórica reflejada en el Fuentes y Usos, las necesidades de financiamiento del GNC para 2020 se vieron incrementadas en más del 50%, aumentando de $90.375 mm (8,5% del PIB) en 2019 a $136.256 mm (13,6% del PIB) al cierre de 2020, como consecuencia del impacto producido por la pandemia..

Producto de la reactivación económica, de la gestión activa de los riesgos de la deuda y el compromiso del Gobierno Nacional con la reducción del déficit fiscal, las necesidades de financiamiento se redujeron cerca de 3% a $132.386 mm (11,3% del PIB) en 2021 y una reducción del 16% para 2022 a $111.405 mm (8,2% del PIB), convergiendo a los niveles previos a la pandemia (Gráfico 9).

Gráfico 9. Necesidades de financiamiento 2018 – 2022



*Proyecciones PIB 2021 y 2022.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 30 junio 2022.

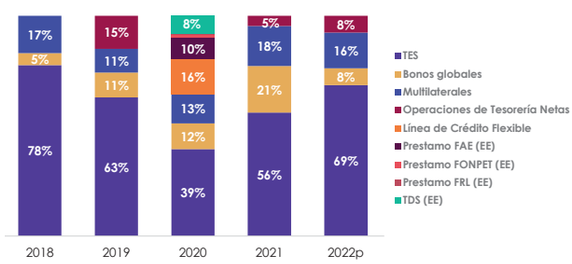
Para atender las necesidades de financiamiento del 2020, se diversificaron las fuentes externas e internas obteniendo recursos a través de diferentes mecanismos adicionales a las fuentes convencionales. Por el lado del financiamiento externo (Gráfico 10), se obtuvieron US$9.741 millones ($34 billones COP) a través de entidades multilaterales, dentro de los cuales se recibieron US$5.420 millones ($19 billones COP) del FMI a tasa de interés SDR + 1,00%, a través de la Línea de Crédito Flexible (LCF), a la cual solo tienen acceso países con marcos sólidos de política monetaria. Adicionalmente, se obtuvieron US$2.945 millones ($11,6 billones COP) a través de un préstamo con el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) a tasa de interés del 0% con amortizaciones a partir del 2023.

Por otra parte, también se destaca la operación que se realizó, en su totalidad a precios de mercado, con el Banco de la República en 2021[19]. Específicamente, el Gobierno Nacional le compró USD2,79 mil millones al Banco de la República a la TRM vigente. Como pago de los dólares, el Gobierno Nacional entregó al Banco títulos de deuda pública TES del portafolio diversificado que administra, valorados a precios de mercado. Estos títulos son líquidos, se negocian activamente en el mercado secundario y son de cotización obligatoria por parte de los creadores de mercado, características que le permiten al Banco utilizarlos fácilmente en sus operaciones monetarias.

Al efectuarse el pago de las reservas con títulos del portafolio de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el monto total de la deuda pública se mantiene inalterado, por lo cual la venta de reservas no constituye una operación de financiación sino una operación que facilita el acceso del gobierno a recursos líquidos que puede requerir hoy o en el futuro.

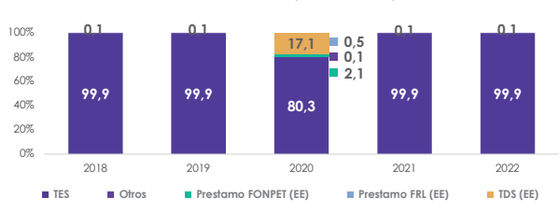
En cuanto al financiamiento interno, en el 2020, se obtuvieron COP$1,2 billones a través de un préstamo del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), COP$276 mm del Fondo de Riesgos Laborales (FRL) y COP$9,7 billones de Títulos de Solidaridad (TDS), que representaron el 2,1%, 0,5% y 17,1% del total desembolsado por concepto de deuda interna, respectivamente (Gráfico 11).

Gráfico 10. Fuentes de financiamiento externas (% desembolsos)



* EE: Operaciones de Estado de Emergencia
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a junio 2022.

Gráfico 11. Fuentes de financiamiento internas (% desembolsos)



* EE: Operaciones de Estado de Emergencia
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 30 de junio de 2022.

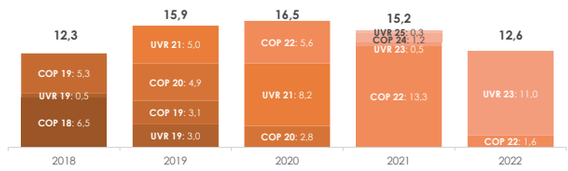
19 https://www.banrep.gov.co/es/asignacion-deg-colombia-parte-del-fmi-y-venta-reservas-internacionales-gobierno-nacional

Respecto de las fuentes de financiamiento convencionales, en 2020 y 2021, debido a las necesidades generadas a causa de la pandemia por covid-19 se financiaron los montos históricos más altos, a tasas y plazos competitivos, que permitieron aumentar la vida media y reducir el cupón promedio de la deuda del Gobierno Nacional Central, como se explica más adelante.

Así mismo, la gestión general de la deuda implicó operaciones de manejo oportunas e indicadores de deuda saludables para alcanzar los objetivos de financiación, tales como canjes de deuda interna, sustitución de deuda externa, fijación de tasas de interés de créditos multilaterales y conversión de moneda de estos.

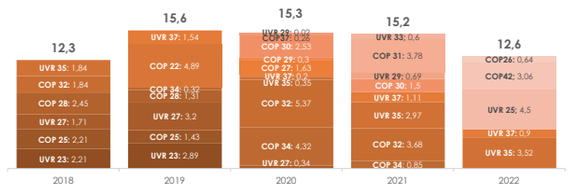
Entre 2018 y junio 2022 se realizaron canjes de deuda interna por COP$72,5 billones (Gráfico 9 y Gráfico 10), lo que ha permitido reducir el riesgo de refinanciamiento de la Nación al extender la vida media de la deuda. Adicionalmente, estas operaciones han permitido disminuir el saldo nominal de la deuda en COP$1,6 billones.

Gráfico 12. Canjes de deuda – TES recibidos por el GNC (Billones de pesos)



* EE: Operaciones de Estado de Emergencia
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público. Corte a 31 de diciembre de 2021

Gráfico 13. Canjes de deuda – TES entregados por el GNC (Billones de pesos)



* EE: Operaciones de Estado de Emergencia
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público. Corte a 31 de diciembre de 2021

Tabla 8. Títulos objeto de redención

Fecha de redención	Vencimiento TES	Cupón	Valor Nominal ($B)
23-sep-2019	24-jul-20	11%	4,00
16-dic-2019	24-jul-20	11%	3,58
30-dic-2019	24-jul-20	11%	0,23
30-dic-2019	24-jul-24	10%	1,11
25-nov-2021	4-may.22	7%	5,02
06-may-2022	23-feb-2023	4,75%	1,00
Total ($Billones)			**14,94**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público.

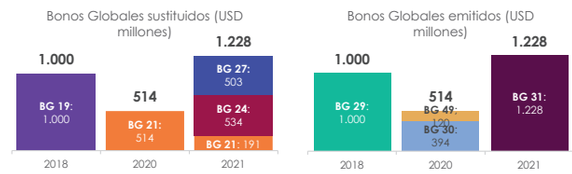
Por otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó redenciones anticipadas por $8,92 billones en 2019, por $5,02 billones en 2021 y $1,00 billón a mayo 2022, lo que permitió minimizar el riesgo de refinanciamiento de la Nación. En la tabla 8 se muestra el detalle de los títulos que fueron objeto de redención.

En la misma línea, entre 2018 y 2021 se realizaron sustituciones de deuda externa por un total de US$2.743 millones, con el objetivo de mejorar el perfil de la deuda, al extender la vida media y reducir el riesgo de refinanciamiento. Lo anterior, se realizó en tres transacciones, en las que se cambiaron bonos globales con vencimientos de 1 a 6 años por bonos con vencimientos de 10 a 30 años, como se presenta en el Gráfico 14. Estas operaciones, no aumentaron el endeudamiento neto.

Adicionalmente, en marzo de 2021, la Nación redimió anticipadamente el bono global con vencimiento en julio de 2021, al ejercer por primera vez la cláusula de redención anticipada (Make Whole) contemplada en la documentación de los bonos globales emitidos después de 2011. 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.

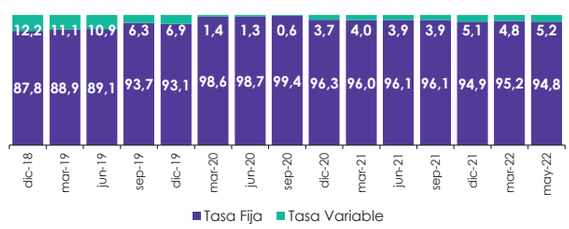
Así mismo, desde 2019 se ha implementado una política de fijación de tasas de créditos multilaterales haciendo uso de las cláusulas que tienen estos contratos. En total se ha fijado la tasa de 89 créditos por un monto equivalente aproximado a US$20.000 millones, lo que ha contribuido a disminuir la exposición a tasa variable en el portafolio de la deuda de 12,2% a 5,2% (Gráfico 15 y Gráfico 16). Esto ha permitido mitigar los efectos de la desaparición de la LIBOR y reducir la incertidumbre frente al pago del servicio de la deuda futura.

Gráfico 14. Sustituciones de deuda externa



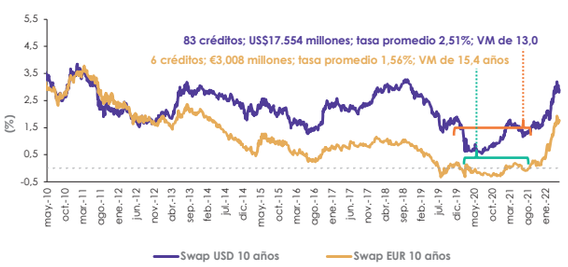
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 30 de junio de 2022

Gráfico 15. Ponderación deuda por tasa de interés (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 31 de mayo de 2021

Gráfico 16. Fijación de tasas en condiciones favorables (Swap a 10 años)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 31 de mayo de 2022

Tabla 9. Conversión de Moneda Créditos Multilaterales

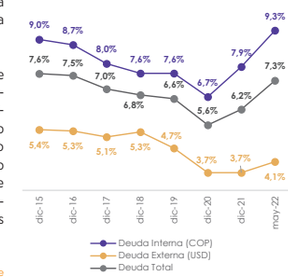
Fecha conversión	Banco	Saldo (US$ M)	Vida media	Tasa de cambio	Tasa de interés
sep-2021	BID	210,0	5,8	$ 3.780,85	6,55%
	BIRF	34,6	10,3	$ 3.825,00	7,67%
feb-2022	BID	156,4	5,99	$ 3.951,96	7,05%
	BID	5,5	6,01	$ 3.951,96	7,05%
mar-2022	BID	8,4	6,3	$ 3.901,62	7,83%
	BID	33,0	8,1	$ 3.901,62	7,89%
BID 300,0			11,3	$ 3.786,00	8,37%
	BID	306,7	6,1	$ 3.798,90	7,46%
abr-2022	BID	96,7	6	$ 3.755,85	6,74%
		1.151,5	**7,6**	**$ 3.814,62**	**7,43%**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público

Por último, la implementación de la estrategia de conversión de moneda ha permitido balancear la composición de moneda extranjera en el portafolio de deuda de la Nación, que se incrementó obedeciendo a la necesidad de financiamiento para atender los efectos ocasionados por la pandemia. Entre septiembre de 2021 y junio de 2022, se han realizado conversiones por US$ 1.152 mm a una tasa de interés promedio de 7,43% y a una tasa de cambio promedio de COP$3,815[20] (Tabla 9).

Adicional al manejo de la deuda con enfoque de financiamiento que se ha mencionado hasta ahora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha buscado contribuir al desarrollo del mercado de deuda pública. En el periodo comprendido entre 2018 y 2022, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como parte de su estrategia de gestión proactiva de la deuda pública orientada hacia la obtención de las mejores condiciones de financiamiento para la Nación, ejecutó una serie de emisiones de títulos que constituyeron hitos en montos, plazos y tasas, para los mercados de deuda pública local y extranjero de Colombia.

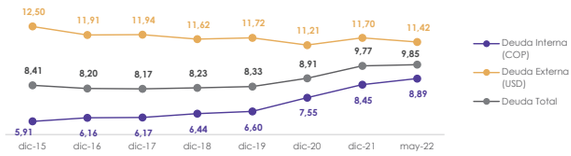
Gráfico 17. Cupón promedio (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 31 de mayo de 2022

20 Los préstamos con una vida media de 6 años se convirtieron a una tasa de interés promedio de 7,05%, 71 puntos básicos (pbs) menor que el cupón promedio de los títulos TES.

Gráfico 18. Vida Media (Años)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 31 de mayo de 2022

Estas operaciones de financiamiento interno y externo observaron las condiciones de mercado en el momento de su ejecución, lo que representó no solamente menores costos de colocación, sino mejoras en indicadores del perfil de la deuda del Gobierno Nacional Central,tales como el cupón promedio (2018-2022) que se ubicó 50 puntos básicos por debajo de los observado en 2017 (Gráfico 17), y la vida media, la cual se extendió de manera agregada 1,6 años, pasando de 8,2 años en diciembre de 2017 a 9,9 años en mayo de 2022 (Gráfico 18).

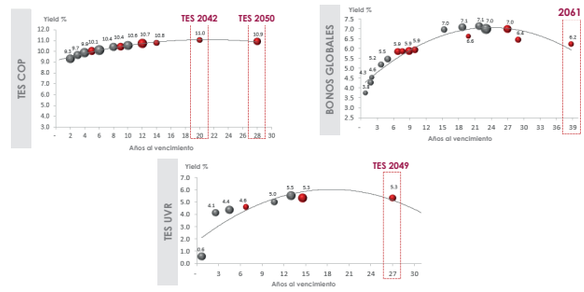
En efecto, de manera cronológica se llevaron a cabo las siguientes emisiones en el mercado local: (i) El 9 de septiembre de 2020, colocó por primera vez en su historia, bajo el mecanismo de sindicación, un TES a 30 años denominado en pesos y con vencimiento en 2050 por COP$4,8 billones, ii) En el mismo año se reabrió bajo el mecanismo de subasta los TES a 30 años denominados en UVR, con vencimiento en 2049 los cuales ingresaron a los índices internacionales de deuda pública y iii) el 12 de enero de 2022 se emitió por primera vez un TES a 20 años denominado en pesos ganando amplia liquidez en el mercado.

Por otro lado, la Nación accedió de manera oportuna al financiamiento en los mercados de capitales internacionales 7 veces durante los últimos cuatro años a través de operaciones de financiamiento, pre-financiamiento y operaciones de manejo de deuda pública. Particularmente, en 2020 y 2021, en un entorno de bajas tasas de interés internacionales, se emitieron 6 de los 10 títulos con los cupones más bajos en dólares emitidos en la historia de la Nación. Dentro de estos se resalta: i) la emisión del primer bono a 40 años de la Nación (bono global 2061), por un monto de US$1.300 millones y una tasa cupón de 3,875% ii) la emisión de la primera referencia a 20 años en la curva en dólares, con la emisión del bono global 2042 por US$1.000 millones y cupón de 4,125% y iii) la ejecución de la operación de financiamiento más grande (US$ 3.000 millones) de la Nación en los mercados de capitales externos con la emisión del bono global 2032 y 2042.

Por último y de forma complementaria, a partir de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estructuró e implementó el programa de Transferencia Temporal de Valores-TTV en el cual la Nación se constituyó como prestamista de última instancia frente a los Creadores de Mercado-CM, brindando herramientas para mejorar la liquidez del mercado en escenarios de escasez transitoria de títulos de deuda pública, debido a concentraciones de algunas referencias específicas. Este mecanismo opera diariamente a través de ventanas posteriores al cierre del mercado.

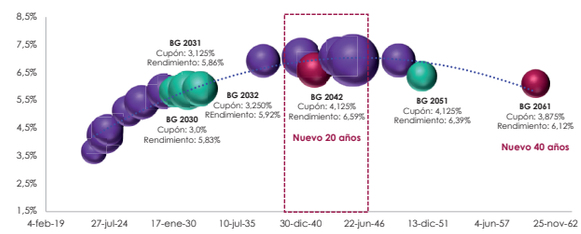
La ampliación de las Curvas de Rendimiento que se da con las emisiones mencionadas, se muestra en los Gráficos 19 y 20.

Gráfico 19. Extensión de la Curva de Rendimientos – Mercado Local



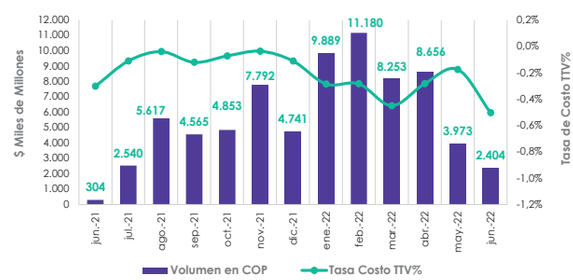
Fuente: Bloomberg, con corte a 3 de junio de 2022.

Gráfico 20. Curva de Rendimientos Bonos Globales



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte 31 de mayo de 2022

Gráfico 21. Transferencia Temporal de Valores (TTV) – Bonos TES



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 7 febrero, 2022.

La TTV funciona con tres actores principales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República y los CM siendo éstos últimos beneficiarios exclusivos del producto. Se establece un cupo máximo global de emisión temporal y un saldo individual por título actualizado de manera mensual. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calcula el costo financiero y lo anuncia a los CM definiendo las restricciones a las cuales se debe sujetar la operación en términos de fechas de préstamo habilitadas para cada instrumento. El CM asume el costo por la transacción y entrega una garantía en efectivo junto a un valor adicional (haircut) con el fin de mitigar el riesgo de variaciones en los precios de mercado de los títulos solicitados.

El mecanismo de TTV ha contado con gran aceptación en el mercado, como lo muestran los volúmenes operados, constituyéndose en una herramienta que les permite a los agentes financieros dar liquidez al mercado secundario de deuda pública y gestionar fácilmente las órdenes de los inversionistas locales y extranjeros. Desde 2020 se han realizado operaciones de TTV por un total de $98 billones de manera sostenida, no solo en escenarios de optimismo, sino también en aquellos de incertidumbre y alta volatilidad (Gráfico 21).

De esta manera, el manejo de la deuda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha contado con una serie de herramientas que han permitido no solo hacer frente al choque económico más importante que el país ha experimentado producto de la pandemia, sino también una política integral para alcanzar los objetivos de financiamiento. Estas herramientas han incluido operaciones en canjes de deuda, sustitución de deuda externa, fijación de tasas de interés con organismos multilaterales y conversión de monedas, pero también emisiones con montos, plazos y tasas que representan una oportunidad para el desarrollo del mercado de deuda pública en el país.



2.6. **Eficiencia del gasto**

Durante el periodo 2018-2022 el gasto público asignado a través del Presupuesto General de la Nación se mantuvo dentro de una trayectoria de financiamiento sostenible de mediano plazo, gracias a la articulación del Plan Nacional de Desarrollo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Con fundamento en este logro, acorde con los lineamientos de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, se avanzó en el objetivo de fortalecer la gestión presupuestal del gasto para mejorar su eficiencia, de forma que permita cerrar brechas de desigualdad entre regiones y grupos sociales y elevar la productividad del país.

Los principales logros tienen que ver con la modernización del sistema de clasificación presupuestal del PGN, mediante la adopción y puesta en operación, a través del Sistema Integrado de Información Financiera Pública SIIF Nación, del Catálogo de Clasificación Presupuestal CCP. Todo esto, acorde con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI 2014, que es el estándar internacional de la OCDE.

Esto permitió avanzar en la adopción de este catálogo a nivel del sector público consolidado descentralizado nacional y subnacional, así como en entidades autónomas (universidades públicas y organismos de control), empresas industriales y comerciales del Estado y Sistema General de Regalías, de forma coordinada con la Contraloría General de la República, mediante el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) y el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus descentralizadas, CCPET, a cargo de la Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP. Las normas y las herramientas de gestión que evidencian este logro se encuentran disponibles para consulta pública en el siguiente sitio web:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_catlogopresupuestal

Adicionalmente, se diseñaron y pusieron en operación los trazadores presupuestales sobre Acuerdo de Paz, Equidad de Género y Grupos Étnicos, con el fin de robustecer la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los recursos del PGN dirigidos hacia estas políticas públicas. Con fundamento en los artículos 219 y 220 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se diseñaron y pusieron en operación trazadores presupuestales para las asignaciones presupuestales de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom", y el trazador presupuestal para la paz denominado "Construcción de paz".

Como medida complementaria, a comienzos de 2020 se ajustó el Sistema de Información Presupuestal para Políticas Transversales -Traza- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para generar registros presupuestales detallados de los recursos del PGN dirigidos hacia la política nacional de equidad de la mujer. Con estos insumos de información, desde mediados de 2020 se han presentado al Congreso de la República y a la opinión pública informes sobre los recursos del PGN destinados a estas tres políticas públicas. Estos reportes están disponibles para consulta de la ciudadanía en el Portal de Transparencia Económica y en la página web del MHCP. En la actualidad forman parte también del Proyecto de Ley anual del PGN, como un anexo específico.

Estos avances colocan a Colombia en la vanguardia mundial en estos aspectos. Al respecto, el Informe Mundial 2020 sobre Gestión de las Finanzas Públicas, elaborado por el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) considerado el estándar mundial en gestión de las finanzas públicas publicado en 2021, señala que "Las consideraciones de género no han sido incorporadas todavía en el diseño, la implementación ni la evaluación de las políticas presupuestarias en la mayoría de los países, aunque algunos de ellos han logrado importantes avances en este ámbito". (Ver PEFA **https://www.pefa.org/global-report-2020/es/?current=/news**)[21].

Además, se desarrolló y fortaleció el portal de transparencia económica y del presupuesto ciudadano. El PTE es una herramienta que busca divulgar el uso de los recursos públicos del nivel nacional haciendo visible el manejo de los montos ejecutados y por ejecutar. En este aspecto, la gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cabeza de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional siguió los lineamientos de la OCDE, según los cuales la transparencia de la información es crucial para elevar la eficiencia del gasto, en la medida que acerca las demandas ciudadanas a la gestión presupuestal.

En virtud de ello se adelantaron acciones dirigidas a facilitar el acceso ciudadano a la información pública sobre el uso de los recursos del PGN y del Sistema General de Regalías-SGR. En este aspecto, se mejoró la publicación del documento Presupuesto Ciudadano, logrando que el acceso y la forma de presentar la información presupuestal sea ahora más sencilla, didáctica y concreta a través del PTE, en el enlace Presupuesto Ciudadano (**http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/**).

El portal 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).

21 El PEFA es un programa de asociación de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Luxemburgo, Noruega, la República Eslovaca, Suiza y el Reino Unido. La asociación establece un enfoque uniforme para recopilar información sobre el desempeño de la gestión de las finanzas públicas de los países.

También muestra los datos históricos con cortes mensuales, mes a mes y acumulado mensual, por sectores y órganos que componen el PGN. El portal también informa sobre cuándo y cómo se gasta; cuánto y con quién se contrata; y cuál es su comportamiento a lo largo del tiempo. La mayoría de los reportes son susceptibles de descargar en archivos con formatos abiertos (archivos planos) para su difusión y análisis; y permiten el acceso a bases de datos en formatos informáticos de uso generalizado (XLS, JSON y CSV).

Entre 2018 y 2022 se adelantaron mejoras continuas del PTE. Dentro de los nuevos reportes se destacan los avances en la publicación de información sobre la gestión de las transferencias intergubernamentales relativas al Sistema General de Participaciones -SGP. En este aspecto se introdujeron y mejoraron los mapas interactivos que muestran el SGP a nivel municipal.

Adicionalmente, entre 2020 y 2022 se ajustaron los mapas de giros del SGR, recursos que por mandato constitucional no forman parte del PGN y se deben destinar, en su mayor parte, a financiar programas de inversión regional y local. Igualmente, desde 2018 se encuentran a disposición de la ciudadanía los convenios administrativos que la Nación suscribe con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial (red terciaria), administrativa (estaciones de policía y centros administrativos municipales) y deportiva (proyectos Sacúdete y parques deportivos en cientos de municipios), entre otros.

A lo largo de todo el cuatrienio 2018-2022 estos nuevos reportes y sus ajustes y actualizaciones fueron promovidos en su momento no sólo en el mismo portal y desde la Oficina de Comunicaciones del Ministerio en las redes sociales y comunicados de prensa. También fueron publicitados en diversos escenarios nacionales, tales como eventos del organismo Foro Nacional por Colombia y de la Alianza de Gobierno Abierto, del cual el MHCP forma parte; en escenarios internacionales tales como cumbres mundiales presenciales y virtuales, y también en sitios web de organismos de los cuales el país forma parte como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD, la Open Government Partnership - OGP, la Open Contracting Partnership - OCP, la Global Initiative for Fiscal Transparency - GIFT y la International Budget Partnership – IBP. Todos los nexos con estos organismos fueron gestionados desde el MHCP, particularmente desde la Dirección de General de Presupuesto Público Nacional:

1. El Observatory of Public Sector Innovation - OPSI de la OECD ha reseñado eventos del portal de transparencia, tales como el Hackaton Alimendata en 2018, disponible en **https://oecd-opsi.org/innovations/citizen-control-strategy-through-the-economic-transparency-portal-of-the-ministry-of-finance-y-public-credit-of-colombia/**

2. La descripción del compromiso de Gobierno Abierto en el plan bienal 2017-2019 que el país asumió ante la Open Government Partnership y el cual menciona explícitamente al Portal de Transparencia Económica como eje de veeduría ciudadana está disponible en:

   https://www.opengovpartnership.org/members/colombia/commitments/CO0066/

3. La descripción del siguiente compromiso de Gobierno Abierto en el plan bienal 2020-2022 que el país asumió ante la Open Government Partnership y el cual menciona también explícitamente al Portal de Transparencia Económica está disponible en **https://www.opengovpartnership.org/members/colombia/commitments/CO0085/**

4. El boletín de noticias de la Global Initiative for Fiscal Transparency - GIFT en la cual se celebra la realización del Rally Colombia, carrera de observación de veedurías ciudadanas basado en reportes del Portal de Transparencia está disponible en **https://fiscaltransparency.net/newsletter-22-feb-2018/**

5. El boletín de noticias de la Open Contracting Partnership - OCP en la cual se celebra el mismo evento del Portal de Transparencia está disponible en **https://archive.open-contracting.org/2018/03/22/odd-chance-bring-open-contracting-life-open-contracting-front-center-open-data-day-2018/?lang=es.**

En aras de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas también se definió, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, una hoja de ruta de mediano plazo para modernizar la Gestión Financiera Pública-GFP, para lo cual se aprobó y expidió el documento CONPES 4008 de 2020.

Finalmente, se programó y efectuó seguimiento a la ejecución del presupuesto del FOME, adoptado para afrontar la emergencia sanitaria, económica y social derivada de la pandemia, en línea con la preservación de la sostenibilidad fiscal y el impulso de la reactivación económica del país, objetivos que se articularon mediante las normas presupuestales adoptadas al amparo de la emergencia sanitaria, la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021) y las leyes anuales de presupuesto 2020, 2021 y 2022 (Ley 2008 de 2019, Ley 2063 de 2020 y Ley 2159 de 2021).

En medio de la incertidumbre suscitada por la aparición de nuevas cepas, desde abril de 2020, el presupuesto de emergencia se convirtió en una herramienta de política pública de gran utilidad para afrontar la crisis sanitaria, social y económica desencadenada por la propagación del virus SARS 2 covid-19. Los pilares de este presupuesto han sido pieza clave para poner en marcha programas estatales en materia de vacunación, salud pública, soporte a la población vulnerable, preservación del empleo y reactivación económica.

El presupuesto de emergencia covid-19 ha permitido adoptar medidas estatales dirigidas a proteger el tejido social y empresarial de los efectos adversos de la pandemia. Datos del FMI indican que el presupuesto y las reducciones de impuestos adoptadas por el Gobierno Nacional para afrontar la emergencia por covid-19 suman 4,7% del PIB; cifra equivalente al promedio de las economías emergentes[22].

Con el objeto de darle continuidad a programas de salud pública dirigidos a la lucha contra la pandemia, en la vigencia 2022 se continúan ejecutando recursos de emergencia por $1,62 billones, asignados a través del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME-, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020 del 21 de marzo de 2020, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105 de la Ley 2159 de 2022.

22 El FMI clasifica las medidas adoptadas por los gobiernos para afrontar la crisis de covid-19 en dos grupos principales: por encima de la línea y por debajo de la línea. Las primeras comprenden los presupuestos adicionales y las reducciones de impuestos y el segundo grupo está conformado por las ayudas de liquidez y los pasivos contingentes. El promedio aquí citado corresponde a los datos por encima de la línea; los cuales, además de los gastos directos, incorporados en los presupuestos nacionales, incluyen una estimación de las reducciones de impuestos. Ver https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

Además de la partida antes mencionada, en 2022 se encuentra en ejecución el rezago presupuestal del FOME constituido al cierre de la vigencia 2021 ($1,59 billones). Se trata de asignaciones comprometidas y obligadas, constituidas como reservas presupuestales y cuentas por pagar al cierre 2021, que deben completar su ciclo presupuestal y por tanto ser pagadas en 2022, en cumplimiento de las normas vigentes sobre la materia.

Colombia está en el grupo de países que adoptaron medidas presupuestales de emergencia para afrontar la pandemia al amparo de normas que, al estar sometidas al examen y aprobación del Congreso de la República y la Corte Constitucional, garantizan su trazabilidad, debate y rendición de cuentas a la ciudadanía[23].

La gestión presupuestal de las partidas destinadas a la atención de la emergencia se ha hecho dando estricto cumplimiento al marco legal vigente, y dentro de altos estándares de transparencia y rendición de cuentas propendiendo por la mayor claridad para la ciudadanía acorde con las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP.

Los actos administrativos respectivos, principalmente decretos, resoluciones y contratos, así como la ejecución presupuestal se encuentran publicados en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Portal de Transparencia Económica - PTE, el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP y el portal de datos abiertos del Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones: **https://www.datos.gov.co/.**

23 International Budget Partnership, Managing COVID Funds The accountability Gap, May 2021, disponible en: https://internationalbudget.org/covid/wp-content/uploads/2021/05/Report_English-2.pdf

El listado y detalle de las normas que sustentan la gestión presupuestal a nivel nacional de la emergencia sanitaria se encuentra publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presemerCOVID19

La ejecución presupuestal detallada a nivel del anexo del Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación de los recursos para la emergencia se encuentra publicada en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19

Informes mensuales y cuatrimestrales de ejecución presupuestal, en los cuales es posible identificar la cadena de ejecución presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago) por sectores y por unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación - PGN están disponibles en el siguiente sitio web MHCP:

https://minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion

El detalle de la información contractual con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y de las demás entidades del PGN se encuentra disponible en la página de la Agencia Colombiana de Contratación Pública:

www.datos.gov.co; www.contratos.gov.co; www.colombiacompra.gov.co

En los sitios web antes citados se pueden consultar y descargar, en formatos abiertos, informes de ejecución presupuestal mensuales, así como

todos los contratos y compromisos adquiridos, incluyendo los objetos contractuales, para todas las entidades del orden nacional y territorial.

Adicionalmente, en cumplimiento de las normas presupuestales vigentes, en el Anexo del Mensaje Presidencial al H. Congreso de La República del proyecto de Ley de PGN 2022 se incluye un informe consolidado sobre la ejecución del presupuesto de emergencia covid-19 a diciembre de 2020 y al cierre del primer semestre de 2021, los cuales se pueden consultar en el siguiente sito web:

https://minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-170009%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

El Libro Blanco del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, también publicado en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consolida cada mes la información relevante sobre las fuentes y usos de este fondo en aras de facilitar la comprensión de estos datos por parte de la ciudadanía, los cuales se pueden consultar en el siguiente sitio web:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/LibroBlanco-FOME.

La Tabla 10 muestra una síntesis de las normas presupuestales habilitantes, la finalidad del gasto programado, las normas que definen las fuentes de financiación y los montos autorizados por estas. La Tabla 11 evidencia las apropiaciones sin comprometer adicionadas en el PGN de las vigencias 2021 y 2022, recursos que no se incluyen en la Tabla 10 para evitar su doble contabilidad.

Tabla 10. Marco legal y montos programados – Presupuesto de emergencia covid-19 (miles de millones de pesos)

Norma Presupuestal Habilitante	Finalidad Gasto	Norma que Ordena Gasto y Define Fuente de Financiación	Montos Presupuestados		
			2020	2021	Total
1. Primera Declaratoria Emergencia – Decreto 417 de 2020			28.479	0	28.479
Decreto 519 de 2020	FOME – Atención salud y protección económica	Decreto 444 de 2020	15.100	-	
Decreto 522 de 2020	Capitalización Fondo Nacional de Garantías - FNG	Decreto 492 de 2020	3.250	-	
Decreto 571 de 2020	FOME – Atención salud y protección económica	Decreto 552 de 2020	329	-	
Decreto 572 de 2020	FOME – Atención salud y protección económica	Decreto 562 de 2020	9.800	-	
2. Segunda Declaratoria Emergencia – Decreto 637 de 2020			904	0	904
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	411	-	
3. Ley 2060 de 2020 – FOME y extensión programas PAEF y PAP			15.000	0	15.000
Decreto 1436 de 2020	Subsidio nóminas empresas	Ley 2060 de 2020	15.000	-	
4. Ley 2063 de 2020 – Decreta PGN 2021			0	3.156	3.156
Decreto 1805 de 2020	Reactivación económica	Ley 2063 de 2020	0	3.156	3.156
5. Ley 2155 de 2021 – Adición PGN 2022			0	3.325	3.325
Decreto 1199 de 2020	Adición PGN 2021 – Ley de Inversión Social	Ley 2155 de 2020	0	3.325	3.325
6. Total Presupuesto de Emergencia 2020 – 2021 (1+2+3+4+5)			**44.383**	**6.481**	**50.864**

1/ Traslados presupuestales que no cambiaron el monto total programado en la Ley 2008 de 2019.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Tabla 11. Apropiaciones sin comprometer adicionadas en PGN vigencia 2021 y 2022 (miles de millones de pesos)

Norma Presupuestal Habilitante	Finalidad Gasto	Norma que Ordena Gasto y Define Fuente de Financiación	Montos Presupuestados			
			2020	2021	2022	Total
1. Ley del PGN	Autorización adición apropiaciones sin comprometer	Ley 2063 de 2020	0	18.496	-	18.496
Decreto 085 de 2021	FOME – Atención salud y protección económica	Ley 2063 de 2020	0	18.496	-	18.496
2. Ley del PGN	Autorización adición apropiaciones sin comprometer	Ley 2159 de 2021	0	-	1.620	1.620
Decreto 147 de 2022	FOME – Atención salud	Ley 2159 de 2021	0	-	1.620	1.620

Nota: Estos recursos no se incluyen en el Cuadro 6 para evitar su doble contabilización.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

2.7. Sentencias y conciliaciones

Como parte del objetivo de sanear las obligaciones de la Nación y propender por frenar el aumento acelerado de los intereses que estaba pagando por el no cumplimiento de sus obligaciones, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo incluyó una disposición que permitía pagar las obligaciones generadas por sentencias y conciliaciones en contra del Estado.

En particular, el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 habilitó a la Nación para reconocer como deuda pública y pagar las obligaciones originadas en sentencias y conciliaciones en contra de entidades del Presupuesto General de la Nación que al 25 de mayo de dicho año se encontraran debidamente ejecutoriadas y en mora en su pago. Dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 642 de 2020 y modificado por el Decreto 960 de 2021, en el que se desarrollaron las obligaciones en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las demás entidades del Presupuesto General de la Nación que quisieran hacer uso de este mecanismo.

En cuanto a las consideraciones más importantes incluidas en la Ley del Plan se pueden destacar las siguientes: (i) el artículo 10 estableció que las entidades del PGN deberían presentar solicitud de reconocimiento como deuda pública y pago al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (ii) el artículo 11 estableció que las entidades del PGN debían suscribir un acuerdo marco de retribución con la Nación; (iii) el artículo 12 estableció que las obligaciones serían reconocidas como deuda pública mediante resolución; y, (iv) el artículo 14 estableció el proceso de pago a través del SIIF al beneficiario final.

A partir de 2021 se adelantó el proceso de reconocimiento como deuda pública y se han ordenado pagos con cargo al rubro del servicio de la deuda, de obligaciones a favor de 36.256 beneficiarios finales y se han puesto a disposición de las entidades del PGN $4,17 billones. El detalle de la distribución de estos recursos con corte al 1 de julio de 2022 por entidad se encuentra en la Tabla 12.

Tabla 12. Distribución de recursos de reconocimiento de sentencias y conciliaciones por entidad

Entidad	Número de beneficiarios	Acuerdos Marco suscritos	Solicitud de Reconocimiento como deuda	Reconocidos como deuda pública	Pagados a beneficiario final
Ministerio de Defensa	23.148	5.514,77	4.956,01	2.599,31	3.977,60
Fiscalía General de la Nación	3.602	3.339,78	1.957,47	509,29	323,84
Policía Nacional	2.789	1.912,75	757,64	411,03	181,06
Rama Judicial	1.424	700,00	291,42	232,48	110,50
Instituto Nacional de Vías	196	637,59	206,90	167,13	167,03
Instituto Nacional Penitenciario	67	278,62	4,67	3,89	3,30
UGPP	4.824	153,75	41,94	38,33	34,68
Dpto. Nacional de Planeación	1	95,13	95,13	95,13	95,13
Ministerio de Transporte	1	77,29	32,00	32,00	32,00
Unidad Nacional de Protección	148	54,33	58,67	26,56	5,06
Ministerio de Minas	47	42,12	41,10	37,54	37,54
MinTIC		38,44	0,00		0,00
Senado de la República	6	15,12	15,12	15,12	15,12
Fonferrocarriles	3	0,10	0,10	0,10	0,10
Totales	**36.256**	**12.859,78**	**8.458,17**	**4.167,92**	**2.982,96**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público

De acuerdo con lo estipulado por el Decreto 960 de 2021, el pago de las sentencias o conciliaciones debidamente ejecutoriadas que se encontraban en mora al 25 de mayo de 2019 deberá realizarse a más tardar el 31 de julio de 2022, fecha en la cual se dará por concluido el plan de saneamiento de estas obligaciones producto de las sentencias y conciliaciones del Estado. Después de esa fecha, los pagos deberán hacerse con las apropiaciones de cada entidad del PGN.

2.8. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) fue creado en 2007[24] con el objetivo de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles líquidos (CL)[25]. De manera operativa, el Fondo evita que el ingreso al productor - IP (precio de referencia) experimente fluctuaciones sustanciales si hay movimientos drásticos y repentinos en los precios internacionales de los CL (precio de paridad). La dinámica entre ambos precios, multiplicada por la cantidad de combustible vendida en el periodo, determina la posición neta del fondo; así, cuando el precio de referencia es mayor al de paridad se genera un diferencial de participación (ingreso de FEPC), mientras que cuando esta diferencia es negativa, se genera un diferencial de compensación (gasto).

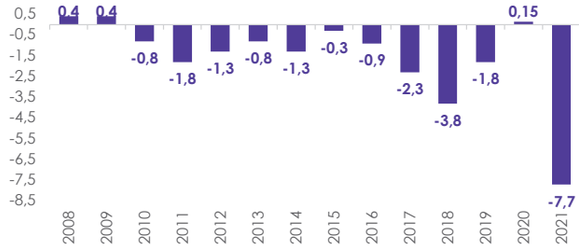
Si bien el objetivo inicial del FEPC era ser un fondo autosostenible en el mediano plazo, desde su creación hasta 2019 este acumuló un déficit por $14,2 billones[26] (Gráfico 22). El fondo generó

24 Como un fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP– (Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007).

25 En particular, Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible Para Motores (ACPM).

26 Que ascendía a $17,0 billones incluyendo los intereses causados a favor de la Nación.

Gráfico 22. Déficit del FEPC ($ billones)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

déficits recurrentes, lo cual se explica por varios factores, que incluyen la declaratoria de inexequibilidad de los ingresos provenientes del diferencial de participación[27], las determinaciones de los precios de referencia del mercado interno, que afectan el IP, así como el comportamiento de las variables que determinan el precio de paridad internacional. Dado que el fondo no contaba con fuentes corrientes que le permitieran honrar sus obligaciones con los productores e importadores de combustible, el Gobierno Nacional Central (GNC) sirvió de acreedor con el FEPC[28]. Esto implicó que los créditos realizados por el GNC al FEPC se registraron como cuentas por pagar del fondo, razón por la cual, dichas transacciones se registraron como operaciones de financiamiento sin ninguna implicación, hasta el 2019, sobre el balance fiscal del GNC ni del Gobierno General (GG), donde se ubica el FEPC para efectos de estadísticas de finanzas públicas.

Teniendo en cuenta esta situación, el Gobierno nacional desde 2018 ha realizado una serie de gestiones necesarias para mejorar el funcionamiento del FEPC y su transparencia. En primer lugar, para fortalecer la institucionalidad y viabilidad financiera del fondo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 habilitó a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía para establecer una nueva metodología de cálculo del valor del IP de los combustibles líquidos y biocombustibles, así como para determinar, directamente o a través de una entidad delegada,



las tarifas y márgenes asociadas a la remuneración de los componentes de transporte, logística, comercialización y distribución del mercado regulado. En consecuencia, en 2021 los ministerios en cuestión delegaron las funciones de regulación del sector de combustibles líquidos a la Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG[29], y también la fijación de precios de los CL una vez el Gobierno nacional expida la metodología general de cálculo[30]. Asimismo, con el fin de reducir la brecha entre los precios de referencia nacional y paridad internacional, se redujo la tarifa del IVA sobre el IP de la GMC y el ACPM del 19% al 5%, con el propósito de, manteniendo constante el precio máximo de venta al público de estos CL, aumentar el IP. Adicionalmente, el PND extinguió las cuentas por cobrar de la Nación al FEPC, a 31 de diciembre de 2019, con el propósito de quitarle a este último la carga de la deuda previa y permitirle el saneamiento de sus finanzas.

27 La Corte Constitucional en 2013 declaró inexequible el diferencial de participación del fondo, lo cual contribuyó a que el FEPC no recaudara los ingresos por este concepto durante el periodo 2013 – 2016 (Sentencia C-621 de 2013). Solo hasta la Ley 1819 de 2016, se subsanó el asunto, por medio del establecimiento de la contribución parafiscal al combustible, para financiar el FEPC.

28 Por medio de créditos extraordinarios del Tesoro nacional, y emisión de TES de este último y pagos a nombre del FEPC a terceros.

29 Resolución 40193 del 21 de julio de 2021.

30 Respecto a la actualización de la metodología, si bien la discusión técnica interna ha avanzado, las decisiones de modificaciones no se han implementado por razones relacionadas con la coyuntura socioeconómica actual.

Con el espíritu de fortalecer la transparencia fiscal, y de visibilizar el subsidio implícito que se ha otorgado a través de ese mecanismo, el Gobierno nacional adoptó medidas para contabilizar como gastos e ingresos las transacciones entre el FEPC y el GNC desde 2020. La nueva estrategia de contabilidad fiscal implica que los aportes que realice el GNC al FEPC se registren fiscalmente como un gasto por transferencia al fondo (por encima de la línea). Para la contabilidad del FEPC, los recursos provenientes del GNC se clasifican como un ingreso y, por lo tanto, también se ven reflejados en su balance fiscal. Adicionalmente, desde 2021 el Gobierno nacional incluye una partida presupuestal en el Presupuesto General de la Nación, para financiar el déficit del FEPC, en caso de materializarse. En suma, desde 2020 las transacciones asociadas a ingresos o gastos del FEPC afectan el balance fiscal tanto del GNC como del Gobierno General y son más visibles a través del Presupuesto General de la Nación (PGN). Previo al ajuste en la contabilidad, no se registraron ni como gasto del GNC ni como ingreso del FEPC las transacciones entre ambos, pero sí se registraron los cambios netos en el nivel de deuda (por debajo de la línea) por las operaciones de financiamiento. Lo anterior, teniendo en cuenta que, el fondo no contaba con ingresos corrientes que le permitieran honrar sus obligaciones con los productores y, por tanto, el GNC sirvió de acreedor con el fondo por medio de créditos extraordinarios del Tesoro nacional, emisión de TES de este último y pagos a nombre del FEPC a terceros. El nuevo registro permite dimensionar en el déficit fiscal el tamaño de las obligaciones de ese fondo que se transmiten al GNC.

En términos de los saldos del FEPC desde la pandemia del COVID-19, si bien en 2020 el FEPC tuvo un pequeño superávit ($149 mm)[31], desde inicios de 2021 se han registrado diferenciales de compensación, que han aumentado debido a circunstancias exógenas de origen internacional que generaron, entre otras, presiones sobre la oferta y demanda de crudo a nivel mundial[32]. Este incremento, junto con la depreciación experimentada por el peso colombiano, repercute sobre el diferencial de precios del FEPC. Pese a esto, la difícil coyuntura social del país asociada a los efectos de la pandemia, así como el aumento registrado de la inflación y la necesidad de preservar el proceso de reactivación económica, generaron un reto importante para el Gobierno nacional en relación con el manejo de los precios internos de los. Subir bruscamente los precios de la GMC y del ACPM habría representado altos costos sociales y económicos, como consecuencia del efecto que se hubiera generado sobre el poder adquisitivo de los hogares y sobre la estructura de costos del sector productivo.

Como consecuencia de lo anterior, el FEPC presentó un diferencial de compensación de $11,4 billones de pesos en el 2021 y de $6,3 billones en el primer trimestre del 2022. Teniendo en cuenta este costo fiscal elevado, el Gobierno nacional decidió establecer fuentes alternativas de recursos para poder pagar de manera oportuna dichos saldos. En esa línea, el artículo 90 de la Ley 2159 de 2021 (Ley de Presupuesto 2022) facultó al Gobierno nacional a usar posibles sobrantes del presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito en el Presupuesto General de la Nación (PGN), sobrantes de apropiaciones del servicio de la deuda y potenciales excedentes de dividendos de Ecopetrol mayores a los estimados, para pagar las deudas acumuladas del FEPC.

Gracias a estas disposiciones, el Gobierno, en aras de mantener su compromiso por tener saneadas las obligaciones del FEPC, pagó en diciembre de 2021 un total de $3,9 billones[33], por concepto de los diferenciales de compensación acumulados al primer semestre de 2021. Asimismo, en virtud de dichas facultades, el Gobierno y Ecopetrol presentaron un plan para cubrir los $14,2 billones acumulados por el FEPC entre el segundo semestre del 2021 y el 31 de marzo de 2022, de la siguiente manera:

1. Aportes de la Nación por cerca de $8,1 billones de pesos – $7,4 billones de caja de la Nación y $675 mil millones de los dividendos ya decretados sobre los resultados del 2021

2. Liberación de una parte de la reserva ocasional constituida por Ecopetrol, lo cual representó $6,1 billones que la Nación destinó a cubrir las deudas del FEPC

Teniendo en cuenta que el proceso de liquidación de dichos saldos se efectúa en períodos trimestrales, y el tiempo que requiere remitir la información de las facturas de ventas de parte de los productores al Ministerio de Minas y Energía y la posterior validación de dicha información, el Gobierno nacional saldó en su totalidad las obligaciones del FEPC que le corresponden dentro de su período.

Además de pagar de manera oportuna el déficit que se viene acumulando, el Gobierno nacional reconoció igualmente la necesidad de cerrar los diferenciales de compensación a futuro para contener el impacto fiscal de la política de estabilización de precios. En ese sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 incluyó un capítulo dedicado exclusivamente al FEPC, abordando no solo un análisis del balance del fondo a la fecha sino también estableciendo una hoja de ruta de ajustes de corto y mediano plazo para que el FEPC sea sostenible en el mediano plazo. Así, dicho capítulo incluyó:

1. Una proyección del déficit del FEPC consistente con los supuestos macroeconómicos y las sendas propuestas de incrementos de precios internos de los combustibles.

2. Un calendario de pago consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, en el cual el déficit causado en un año se pagará en la siguiente vigencia.

3. Un abanico de alternativas de reforma estructural al mecanismo de estabilización, que garanticen que sea de media cero en el me-

31 Sustentado en el desplome de la cotización internacional de CL como consecuencia de los efectos del Covid-19 a nivel mundial.

32 Efectos postpandemia en los niveles de producción de crudo, reactivación económica y la invasión rusa a Ucrania a inicios de 2022.

33 De este monto de recursos, $3,6 billones fueron una transferencia del GNC con impacto fiscal, y $209mm correspondieron al giro de saldos de caja del FEPC que se encontraban administrados por el Tesoro Nacional.

diano plazo. Ajustes a la institucionalidad y a la fórmula paramétrica hicieron parte del análisis.

Sobre este último punto, el MFMP 2022 presentó dos conjuntos de alternativas con ese propósito, buscando preservar y promover la institucionalidad fiscal, propender por la transparencia contable y cumplir las metas de la regla fiscal. En este sentido, se plantearon dos conjuntos de alternativas para garantizar que los diferenciales entre el precio de referencia y de paridad se cierren, y asegurar que, en el mediano plazo, la posición neta de este fondo sea en promedio neutral (cero). Los dos conjuntos de alternativas correspondieron a:

1. Un conjunto de ajustes a la metodología actual corrigiendo restricciones en la fijación del IP y en las reglas de convergencia del precio de referencia (local) al de paridad (internacional).
2. Un esquema de bandas de estabilización con media móvil a partir de, bien sea, niveles de precios o retornos (cambios) semanales de estos.

Finalmente, en ese mismo sentido, el Gobierno nacional elaboró dos borradores de decreto que quedan a disposición del Gobierno entrante. Uno de los borradores consiste en una nueva propuesta de fijación de precios, junto con una senda de convergencia de precios internos a sus niveles internacionales, mientras que el segundo desarrolla el calendario de pago propuesto en el MFMP. Lo anterior, con el objetivo de que el FEPC sea sostenible en el mediano plazo, y haya certeza sobre los pagos de los déficits causados.



MEMORIAS HACIENDA 2018 | 2022

3 Política social

La lucha contra la pobreza ha sido uno de los principales objetivos del gobierno del Presidente Duque y en este sentido, los programas sociales se han constituido como una de las políticas más importantes, no solo durante la pandemia, período durante el cual se tuvo la necesidad de reforzar los programas existentes, sino de manera general, como una política de Estado para proteger a los más vulnerables. De esta manera, no solo se mantuvieron y fortalecieron los programas de transferencias que ya estaban implementados en períodos anteriores, sino que se crearon otros nuevos como ingreso solidario, devolución de IVA y los programas de empleo. Adicionalmente, se reforzaron programas como los pisos de protección social, dirigido a una población que devenga menos de un salario mínimo y que le permite contar con cobertura en salud, beneficios económicos periódicos y seguro para riesgos.

3.1. Programas de apoyo al empleo

En el marco de la emergencia económica, social y ecológica, con el objetivo de proteger el empleo formal que se ponía en riesgo como consecuencia de los efectos negativos de la crisis del covid-19, se tomó la decisión de, por primera vez en la historia de Colombia, subsidiar las nóminas de los colombianos. Para ello expidieron los Decretos Legislativos 639 de 2020 (modificado por el Decreto 677 de 2020 y el Decreto 815 de 2020) y 770 de 2020 a través de los cuales se creó el Programa 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 inicialmente, un aporte por empleado correspondiente a un 40% del salario mínimo, es decir $351.000 pesos, para que, con él, las empresas pagaran los salarios de sus trabajadores. 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. 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.

En marzo de 2021 se cerró el último de 11 ciclos de postulación al PAEF, como estaba previsto en la Ley 2060 de 2020. A este cierre, el PAEF contribuyó a proteger 4,2 millones de empleos en medio de la pandemia, beneficiando a cerca de 143 mil empleadores con subsidios por más de $6,8 billones. Por su parte, el programa de apoyo a la prima PAP, cuya segunda postulación cerró en enero de ese año, benefició en total a 94.809 empleadores, asociados a 1.048.561 trabajadores, con un aporte estatal de $289 mil millones.

Sin embargo, los programas de apoyo al empleo formal no cerraron ahí. Con la Ley de Inversión Social, el PAEF se amplió por 8 ciclos más, esta vez para beneficiar exclusivamente a los empleadores con máximo 50 empleados, manteniendo las diferencias de sexo y sector para determinar el monto del subsidio; y se definió un apoyo por empleado correspondiente a un 20% del salario mínimo por empleado, por dos meses, para aquellas empresas afectadas por el paro nacional de mayo y junio de 2021. Durante 2021 se adelantaron las postulaciones para los primeros 5 ciclos de la ampliación del PAEF y los 2 ciclos del apoyo a afectados por el paro.

Esta versión del programa PAEF permitió beneficiar a 49.636 empleadores, de micro y pequeñas empresas y proteger 452.305 empleos, con un costo de $714,7 mil millones. Del mismo modo, el programa de apoyo a empresas afectadas con el paro permitió beneficiar a 12.684 empleadores por un total de 441.726 empleos, con un costo de $107,4 mil millones.

Además de proteger el empleo ya existente, el Gobierno Nacional comprometido con la creación de nuevos puestos de trabajo expidió el Decreto 688 de 2021 con el que se creó el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la estrategia Sacúdete. Un aporte mensual que corresponde al 25% de un salario mínimo legal mensual vigente, por los trabajadores adicionales que se vincularan como empleados formales de la empresa entre los 18 y 28 años y hasta por 12 meses. La acogida del programa fue muy positiva, lo que llevó a su ampliación en la Ley 2155 de 2021.

Esta ampliación consistió en incluir la generación de empleo no sólo de jóvenes sino de personas de todas las edades (a partir de 18 años) con las siguientes características: i) por la vinculación de mujeres mayores de 28 años que devenguen hasta 3 salarios mínimos, un aporte mensual del 15% de un salario mínimo; ii) por la vinculación de hombres mayores de 28 años que devenguen hasta 3 salarios mínimos, un aporte mensual del 10% de un salario mínimo. En todos los casos el apoyo se recibirá hasta por 12 meses sin superar el mes de agosto de 2023.

Durante 2021 se adelantaron 4 ciclos del incentivo a la creación de nuevos empleos (2 sólo de jóvenes y 2 posteriores a la expedición de la Ley de Inversión Social), beneficiando a 21.459 empleadores en todo el país por la generación de 486.719 nuevos puestos de trabajo a abril de 2022.

Para el correcto desempeño de los programas que se han mencionado, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP- ha diseñado las siguientes etapas sobre las que estos se desarrollan:

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, mediante la información reportada por los postulantes y la 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 estas procedan a solicitar el desembolso de estos recursos al Ministerio de Hacienda o al Ministerio de Trabajo según corresponda. Igualmente, disponer de un portal web que permita consultar la información del programa, así como la consulta de los beneficiarios.

5. Fiscalizar, dentro de los 4 años posteriores a la terminación de cada programa, la veracidad de la información aportada y/o certificada por los beneficiarios y el correcto cumplimiento de los requisitos.

El exitoso cumplimiento de estas funciones asignadas a la entidad ha permitido que los resultados se materialicen para beneficio de las empresas receptoras y de sus trabajadores.

Respecto a la fiscalización, a 30 de junio de 2022 se han seleccionado 34 mil beneficiarios para tratamiento persuasivo y 103 para fiscalización directa. Dada la dimensión que esta tarea tiene y con el propósito de cumplirla adecuadamente sin afectar el desarrollo de las funciones tradicionales de la entidad, se realizó el estudio técnico necesario para la creación de una planta temporal, el cual se encuentra en trámite de aprobación ante las instancias competentes, iniciando con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados de cada uno de los programas implementados se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13. Programas de apoyo al empleo – Resultados consolidados

1.1 Programas De Protección Del Empleo	Empleos Protegidos	Recursos (Millones)
	Abr 2021	Dic 2021
PAEF - Decreto Legislativo 639 y Ley 2060	4.151.854	$ 6.859.272
PAP	1.048.561	$ 289.442
PAEF Micro - Ley 2155	452.305	$ 714.681
PARO	441.726	$ 107.396
Consolidado empleos únicos protegidos	**4.351.703**	**$ 7.970.791**

1.2 Programas De Generación De Nuevo Empleo	Empleos Creados		Recursos (Millones)
	Jun 2022	Ago 2022 (p)*	Jun 2022
Estrategia Sacúdete - Decreto 688	78.448	78.448	$ 23.418
Incentivo a la creación de nuevo empleo - Ley 2155	441.269	531.391	$ 254.654
Jóvenes	323.778	336.122	
Mujeres +28	64.479	76.570	
Hombres +28	53.012	70.794	
Sumatoria empleos únicos generados	486.719	582.577	$ 278.072
Jóvenes	369.228	435.212	
Mujeres +28	64.479	76.570	
Hombres +28	53.012	70.794	

Fuente: UGPP, con corte a postulaciones de julio (nómina de junio de 2022).

3.2. Programas de transferencias monetarias

Los programas de transferencias monetarias juegan un papel clave en la construcción de un pilar de equidad. Consistente con esto, el Gobierno Nacional desde 2018 ha realizado uno de los mayores esfuerzos para disminuir la pobreza, garantizar la cobertura de necesidades básicas y promover la movilidad social. En la actualidad el país cuenta con cuatro programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionas: i) Familias en Acción, ii) Jóvenes en Acción, iii) Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y iv) Programa Ingreso Solidario.

La estructura actual del conjunto de programas de asistencia social ha demostrado ser robusta. Un reflejo de ello fue durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ambiental derivada por la pandemia del covid-19, dado que la implementación del Programa Ingreso Solidario, creado mediante el Decreto 518 de 2020, junto con los giros extraordinarios de los programas tradicionales (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) logró atenuar la caída de ingresos de los hogares más vulnerables. Un mayor detalle sobre las medidas adoptadas en torno a los programas de transferencias en el marco de la emergencia económica se encuentra en la sección 1.2.2. A continuación, se presenta la dinámica de cada uno de los programas de transferencias durante el cuatrienio:

» Ingreso Solidario: creado en el marco de la pandemia, tiene una cobertura de más de 3,5 millones de hogares, a los cuales, a partir de julio de 2022, se les gira una transferencia monetaria bimestral diferenciada por grupo Sisbén IV y el número de integrantes de los hogares. Así las cosas, dependiendo de las características de los hogares beneficiarios, se les gira un monto que oscila entre $400.000 y $435.000 pesos bimestralmente.

» Familias en Acción: desde 2018 la cobertura del programa aumentó de 1,4 millones de hogares a 2,6 millones de hogares.

» Jóvenes en Acción: desde 2018 la cobertura del programa aumentó de 137 mil a 476 mil jóvenes.

» Colombia Mayor: actualmente el programa atiende a cerca de 1,7 millones de adultos mayores en condición de pobreza o pobreza extrema y que no cuentan con una pensión. El programa les gira mensualmente $80.000.

» Durante 2020, el Gobierno Nacional invirtió $3,9 billones en giros extraordinarios de Jóvenes en Acción, Familias en Acción y Colombia Mayor.

» Los recursos destinados a los programas de atención social durante el último cuatrienio, han tenido un crecimiento significativo. De tal manera que desde el 2020 estos recursos han aumentado en más de 3 veces, pasando de $2,3 billones en 2018 a más de $11 billones en 2022.

Durante 2021, el Gobierno Nacional implementó la cuarta versión del Sisbén, herramienta por excelencia para la focalización e identificación de los potenciales beneficiarios de los programas sociales. Con el lanzamiento de la base de Sisbén IV el Estado avanza sustancialmente en el fortalecimiento de sus instrumentos de focalización, toda vez que esta herramienta permite realizar una categorización socioeconómica precisa de la población, pues en su cuarta versión se incluye una evaluación integral de la población en cinco dimensiones, dentro de las que se encuentran: 1) caracterización de la vivienda y servicios públicos; 2) educación; 3) salud y fecundidad; 4) ocupación e ingresos y 5) antecedentes sociodemográficos. De esta manera, el Sisbén IV tiene en cuenta los diferentes niveles de pobreza, la situación económica (monetaria), social, demográfica y el entorno en el que vive el hogar.

Además de los avances metodológicos que trajo consigo el Sisbén IV, también se avanzó en mejorar la eficiencia en la recolección de datos, al migrar de los formularios de papel a los de dispositivos móviles de captura, mejorando la frecuencia y la calidad de la información, facilitando la verificación y el cruce con otras bases de datos, así como la georreferenciación de los hogares.

Tal como se mencionó anteriormente, dentro de las medidas de política que se incluyeron en la Ley de Inversión Social, se amplió la duración del programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022. En particular, los beneficiarios de este programa en el bimestre marzo-abril de 2022 recibieron una transferencia de $380.000. Para el bimestre mayo-junio la transferencia se incrementó a $400.000, y a partir de julio hasta diciembre de 2022, recibirán una transferencia bimestral en función de los ingresos del hogar y el número de integrantes que lo conforman. De igual manera, el Programa Ingreso Solidario ha venido ampliando su cobertura de manera paulatina, de tal forma que a final de 2022 este programa beneficiará a 4 millones de hogares más vulnerables del país.

Así pues, al cierre de 2022, Colombia tendrá la red de protección social más amplia e incluyente de su historia, llegando a más de 10 millones de beneficiarios[34]. Esto implica que durante el periodo 2018-2022, la población beneficiaria de los programas de transferencias monetarias se habrá incrementado en más de seis millones, lo que equivale a llegar a más del 60% de la población pobre y vulnerable por medio de transferencias monetarias.

3.3. Beneficios Económicos Periódicos y Pisos de Protección Social

Buscando incrementar la protección en la vejez de la población mayor colombiana, el Gobierno Nacional ha aunado esfuerzos para impulsar programas de cobertura para esta población, en caso de no cumplir con los requisitos de pensión. En este sentido, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) funcionan como una alternativa de ahorro para que los colombianos que tienen ingresos menores a un salario mínimo puedan recibir un ingreso de por vida una vez cumplida la edad de retiro.

Como consecuencia de la implementación de los BEPS, se ha evidenciado un incremento en la cobertura de este sistema social complementario, pasando de 1.271.050 vinculados en 2018 a 1.738.386 vinculados hasta el 31 de mayo de 2022, de los cuales 914.567 son actualmente ahorradores frente a 459.833 ahorradores reportados en 2018. Además, se observó que de los 271.478 ahorradores de la vigencia 2022, el 61% también hizo aportes durante el 2021, es decir 166.594 vinculados. De estos 166 mil ahorradores, el 67% también realizó aportes en 2020; es decir que 109.804 vinculados han sido constantes en su ahorro desde 2020 hasta 31 de mayo de 2022.

34 Corresponde a la sumatoria del total de hogares o personas beneficiarias de los distintos programas de transferencias monetarias, sin considerar los potenciales cruces que puedan existir entre los programas. Si se tienen en cuenta las complementariedades entre programas y las diferencias entre unidades de focalización, la cobertura neta llegaría al cierre de 2022 a alrededor de siete millones de hogares.

Para mayo de 2022 se observa que, del acumulado de ahorradores, el 66.6% (609. 201) son mujeres, el 31.6% de los ahorradores (289.440) están en el sector rural y el 11.2% de los ahorradores (102.849) se encuentran en 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Decreto 893 2017). Con corte a mayo de 2022, 271.478 vinculados hicieron aportes en sus cuentas individuales BEPS, 47% más que en 2021. El número de nuevos ahorradores de mayo de 2022 fue de 18.959, valor que se presenta como el más alto de la historia del programa. Así mismo, las anualidades vitalicias han pasado de 8.917 en el 2018 a 40.145 reconocidas hasta mayo de 2022.

Ahora bien, para generar un mayor impacto del servicio social complementario de los BEPS y dado que uno de los principales objetivos del PND es convertir a Colombia en una sociedad caracterizada por el trabajo decente y en un país que brinde oportunidades para que hombres y mujeres en territorios urbanos y rurales puedan conseguir un trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, se incluyó el artículo 193 en la Ley del Plan de Desarrollo.

Así las cosas, el artículo 193 creó el Piso de Protección Social (PPS), promoviendo así el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, el trabajo decente y la seguridad social para todos los colombianos. Este programa se creó como un mecanismo de protección social para que personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica contaran con la posibilidad de una cobertura en materia de salud, beneficios económicos periódicos y un seguro contra riesgos.

Integran el Piso de Protección Social, el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Servicio Social Complementario de los BEPS, como mecanismo de protección en la vejez y el Seguro Inclusivo, que ampara al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por los BEPS. Este programa cuenta hoy con 6.873 aportantes obligatorios y 21.714 aportantes voluntarios y 761 empleadores registrados en todo el país; de los 28.587 vinculados 4.251 ya eran ahorradores BEPS y 24.336 son nuevos ahorradores en el programa, a través de los cuales se ha recaudado un total de aportes por valor de $3.782.171.283 a fecha de corte 31 de mayo de 2022 y un promedio de ahorro en cuenta, por persona en aportes obligatorios de $ 327.602 y voluntarios por valor de $ 39.929.

En síntesis, a mayo de 2022, se lograron 938.903 ahorradores acumulados (BEPS y PPS), lo que representa un avance de la meta de 1.200.000 ahorradores del PND 2022 del 78.2%, demostrando el compromiso del Gobierno Nacional con la población mayor más vulnerable del país.





Las cuarentenas decretadas con la llegada de la pandemia del covid-19 y la ralentización de la mayoría de la actividad económica restringieron significativamente la liquidez de las empresas, amenazando su supervivencia. Dada esta problemática, se implementaron una serie de medidas con el objetivo de ayudar a solventar las necesidades de liquidez del sector empresarial ocasionadas por la situación sanitaria y contribuir con la reactivación económica a través de facilidades en el acceso al financiamiento de las empresas y las entidades territoriales.

4.1. **Créditos con fondeo y tasa compensada**

El Decreto Legislativo 444 estableció como uso de los recursos del FOME efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria (ATL) al sector financiero a través de la transferencia temporal de valores y depósitos a plazo, entre otros, y la inversión en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

Además, dicho decreto señaló las condiciones para las operaciones de ATL admisibles, destinadas a banca estatal de primer y segundo piso, y facultó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para proveer financiamiento y otorgar subsidios a tasas de interés y garantías, entre otras, siempre que se requirieran para atender los objetivos del FOME.

De esta manera, el Comité del FOME adoptó las siguientes tecnologías para el cumplimiento de este objetivo: i) fondeo subsidiado a la banca estatal a través de apoyos transitorios de liquidez con un plazo hasta de 12 meses; ii) fondeo subsidiado mediante inversiones en instrumentos de deuda con plazos superiores a 1 año y iii) fondeo subsidiado y/o tasa compensada de líneas de crédito directo o de redescuento de la banca estatal en el marco del Decreto 1320 de 2020.

Con cargo a los recursos del FOME se fondearon las líneas de crédito de redescuento destinadas a subsanar las necesidades de liquidez de las entidades territoriales, puntualmente se aprobaron usos por $300 mil millones que habilitaron la apertura de la línea de crédito de redescuento Compromiso por los Territorios de Findeter. Esta línea tuvo por objeto apoyar a los departamentos, distritos, municipios y sus entidades descentralizadas en sus necesidades de liquidez originadas en la reducción de sus ingresos corrientes derivado de la emergencia sanitaria.

Los usos de estos recursos de crédito estuvieron enmarcados en los Decretos Legislativos 473 y 678 de 2020, respectivamente. Los departamentos, distritos, municipios y sus entidades descentralizadas pudieron obtener los recursos de crédito contingente, a través del redescuento para gastos diferentes a inversión. Asimismo, las entidades territoriales y sus descentralizadas pudieron contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinaron exclusivamente a atender la insuficiencia de caja de carácter temporal en gastos de funcionamiento, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 3 del Decreto Legislativo 678.

Adicionalmente, buscando que las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales, mixtas y privadas vigiladas por Superservicios pudieran otorgarles a sus clientes mayores plazos para el pago de los servicios públicos, se buscó dotar a Findeter de recursos para el otorgamiento de créditos directos a estas empresas. Así, en los términos establecidos en el Decreto 581 de 2020 y con cargo a los recursos del FOME, se realizaron



inversiones en certificados de depósito a término emitidos por la entidad por $395.000 millones, los cuales fueron destinados a la línea de crédito Empresas de Servicios Públicos Agua - Estratos 1 y 2.

De igual forma, para aliviar la carga financiera sobre los hogares colombianos durante las cuarentenas, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Legislativos 517, 798 y 819 de 2020 permitiendo así el pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible. Con el fin de implementar estas medidas, se financió con recursos del FOME el subsidio a la tasa compensada ($24.651 millones) de la línea de crédito de redescuento para apoyar a las empresas de servicios públicos que dieran plazo a los hogares de estratos 3 y 4, de se aprobaron $16.401 millones para energía eléctrica y gas combustible y $8.250 millones para acueducto, aseo y alcantarillado. A través de las dos líneas de servicios públicos domiciliarios se han beneficiado 90 empresas y se han desembolsado $276.000 millones hasta el primer semestre de 2022.

También se financiaron con recursos del FOME tanto el fondeo ($28.000 millones) como el subsidio a la tasa compensada ($2.900 millones) de la línea de crédito directa para los entes territoriales para el financiamiento del déficit operativo de sus sistemas integrados de transporte masivo. Esta línea se ejecutó en su totalidad.

Finalmente, con cargo a los recursos del FOME se financió la tasa compensada para las líneas de crédito directo a través de Findeter, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo 468 de 2020, dirigida a las entidades territoriales para la financiación de capital de trabajo e inversión de proyectos encaminados exclusivamente a la reactivación económica y generación de empleo, con el fin de conjurar los efectos de la crisis que dio lugar a la declaratoria de emergencia económica. Los recursos de tasa compensada aprobados fueron del orden de $333.935 millones para financiar los dos tramos de la línea, el primero con un cupo de $800.000 millones y el segundo con un cupo de financiamiento de $1,5 billones. Los desembolsos a 30 de junio de 2022 ascienden a $1,2 billones, beneficiando a 45 entidades.

Por el lado de Bancóldex, se destinaron recursos del FOME por $42.200 millones para financiar el subsidio a la tasa compensada de la línea de crédito directa con un cupo aproximado de $16.000 millones para apoyar a las pequeñas y medianas empresas de sectores elegibles que contribuyeran a la reactivación económica, en el marco del Decreto Legislativo 468 de 2020. A 30 de junio de 2022, los desembolsos completaron todo el cupo de la línea beneficiando a 941 empresas.

Así mismo, se aprobaron $50 mil millones para subsidiar la tasa de interés de la línea de crédito de redescuento con tasa compensada con un cupo de $715.000 millones dirigida a la micro, pequeña, mediana y gran empresa del sector transportador, con el fin de ofrecer soluciones de liquidez para la reactivación de su actividad económica. A 30 de junio de 2022, los desembolsos de esta línea ascienden a $380.000 millones a 1.033 empresas.

4.2. Programa de garantías

El Gobierno Nacional diseñó un mecanismo para mantener las relaciones crediticias en la economía, a través de subsidios y garantías, con el objetivo de incentivar a las entidades financieras a continuar ofreciendo crédito en condiciones favorables, de tal manera que las empresas pudieran continuar financiando su capital de trabajo, y como fin último, mantenerse activas en su capacidad productiva.

Para cumplir con dicho objetivo, el gobierno fortaleció patrimonialmente al Fondo Nacional de Garantías – FNG, mediante el Decreto Legislativo 492 de 2020, de tal forma que esta entidad pudiera incrementar su capacidad de emitir garantías que respaldaran nuevos créditos. La facultad para la capitalización al FNG se dio por un monto de hasta $3,25 billones a través de recursos con los que dicha entidad podría apalancar créditos garantizados por la Nación hasta por un total de $42 billones. Vale la pena señalar que de los $3,25 billones habilitados para la capitalización, se ha comprometido y girado a la fecha $2,65 billones.

Para garantizar la correcta coordinación de la política de garantías públicas, se creó el Comité de Garantías para Enfrentar el covid-19, mediante el Decreto Legislativo 816 de 2020, como órgano técnico de coordinación y seguimiento de la política y los recursos del fortalecimiento patrimonial previsto en el Decreto 492 de 2020. El Comité de Garantías se encargó, además, de trazar la política general del FNG, definir las características de las líneas de garantías, la tarifa de la comisión, el porcentaje de cobertura de la garantía, el monto máximo por línea y el de crédito por empresa, y los sectores a priorizar.

Debido al alto nivel de riesgo e incertidumbre ocasionado por la pandemia del covid-19, el Comité de Garantías decidió subsidiar la tarifa de la comisión que cobra el FNG, con el fin de reducir los costos asociados al uso de las garantías y permitir el acceso a todas las empresas del país, en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas-Mipymes. Este subsidio se financió con cargo a los recursos del FOME, facultado mediante el artículo 5 del Decreto Legislativo 444 de 2020, para otorgar subsidios a las garantías siempre que se requirieran para atender los objetivos del decreto en mención. Con base en lo anterior, el FOME asignó recursos por $2,8 billones para el subsidio de la comisión, los cuales fueron ejecutados en 2021 en su totalidad y transferidos a una cuenta especial administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional con base en el artículo 88 de la Ley 2159 de 2021. Estos recursos se girarán al Fondo Nacional de Garantías en la medida en que los necesite para cumplir sus compromisos por el pago de los siniestros.

Vale la pena resaltar que el Comité de Garantías autorizó la elaboración del Decreto 1806 de 2020, modificado por el 1841 de 2021, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de dictar las reglas para la transferencia de los recursos de los subsidios a la tarifa de la comisión al FNG, así como establecer los lineamientos para asegurar el respaldo al FNG ante los posibles siniestros futuros de las garantías emitidas con recursos del Decreto 492 de 2020.

Así las cosas, el FNG ha focalizado sus instrumentos y capacidad patrimonial en sectores, productos y segmentos, con el fin de dar acceso al crédito a empresas que hayan sufrido efectos adversos en su actividad económica, causados por los hechos que motivaron la emergencia económica, social y ecológica. El Comité de Garantías ha aprobado 9 líneas en total, cuyas características generales se encuentran en la Tabla 14.

Tabla 14. Características y monto de las líneas aprobadas

Líneas de créditos garantizadas por la Nación*		Cobertura de la garantía	Subsidio a la comisión (miles de millones)	Monto desembolsado (miles de millones)
Capital de trabajo		90%	75%	19.247
Nómina		90%	75%	2.378
Trabajadores independientes		80%	75%	780
Microfinanzas	Formales	75%	100%	612
	Informales	60%	75%	796
	Total	N/A	75%	1.408
Sectores más afectados	Mipymes	90%	75%	75
	Grandes	90%	75%	325
	Total	N/A	75%	400
Reestructuración de pasivos		30-40%	100%	0,3
Bonos		70%	70%	300
Gran empresa		80%	70%	654
Vivienda de interés Social - VIS		70%	70%**	379
Total - Unidos por Colombia				**26.958**
Total - Tradicionales				**10.930**

* Movilización entre el 1 de abril de 2020 y el 2 de enero de 2022.
** Valor promedio. El subsidio varía dependiente de ingreso del beneficiario.

Nota: En los productos de bonos y VIS quedaron constituidas solicitudes (reservas) por $532.308 millones y $305.063 millones, respectivamente.

Fuente: Fondo Nacional de Garantías.

4.3. Programa de acompañamiento a deudores

El Gobierno Nacional, junto al FNG, dispuso a las empresas más de $27 billones, con garantías de hasta el 90% y subsidio del 75% a la tarifa de la comisión en promedio en el programa Unidos por Colombia. Estas líneas están dirigidas a Mipymes, grandes empresas, trabajadores independientes, emisores del mercado de valores, microfinancieras y compradores de Vivienda de Interés Social. A su vez, se garantizaron $10,9 billones a través de las líneas tradicionales.

En total, el Gobierno Nacional garantizó créditos por más de $37 billones, y a través de este programa permitió a las Mipymes, las grandes empresas, los trabajadores independientes y los sectores más afectados de la economía acceder al financiamiento requerido para suplir la falta de ingresos y solventar los problemas de liquidez y demás necesidades para mantenerse en su actividad o reinventarse en medio de las dificultades presentadas por la coyuntura de la pandemia.

Para apoyar a los deudores afectados económicamente por el covid-19 y garantizar la prestación del servicio financiero, la Superintendencia Financiera expidió las Circulares Externas 007 y 014 de 2020, con el objetivo de brindarles a las entidades y sus deudores alternativas para mitigar el impacto de la pandemia en el hábito de pago. La filosofía detrás de estas normas era proveer un compás de espera al deudor que, al 29 de febrero de 2020, había mantenido sus obligaciones financieras con una mora inferior a 60 días, reconociendo el adecuado hábito de pago de los consumidores.

Estas medidas les permitieron a las entidades vigiladas otorgarle un tratamiento excepcional a los deudores que no pudieran continuar cumpliendo con el pago de sus obligaciones al ser

afectados sus ingresos por el covid-19. Las entidades financieras focalizaron su estrategia en el otorgamiento de periodos de gracia y prórrogas. Estas medidas fueron masivas y no diferenciadas, sin incluir penalidades en la calificación crediticia de los hogares.

Mediante la Circular Externa 022 del 30 de junio de 2020, la Superintendencia Financiera de Colombia impartió un grupo de medidas complementarias a las expedidas con las Circulares Externas 007 y 014 de 2020, con el propósito de brindar a entidades y deudores herramientas para que, de acuerdo con su nueva realidad económica, pudieran redefinir las condiciones de sus créditos a través del Programa de Acompañamiento a Deudores-PAD.

A partir de la expedición de esta circular, los establecimientos de crédito contaron con 31 días calendario para el diseño y remisión del PAD, que entró a regir desde el 1 de agosto de 2020 y su contenido estuvo vigente hasta el 31 de agosto de 2021 dada la extensión del programa de acuerdo con lo dispuesto en la Circular Externa 012 del 31 de mayo de 2021. Si bien la terminación del programa ocurrió el 31 de mayo de 2021, es importante mencionar que las soluciones que se realizaron en el marco de este programa fueron más allá de esa fecha.

La característica principal de este programa fue la posibilidad de redefinir las condiciones de los créditos ante la nueva realidad económica de los deudores (empresas, hogares y personas). Para cuando finalizó el programa, se reportaron un total de 2.244.345 de deudores[35] que redefinieron sus créditos por un valor de $37,1 billones.

Además de la posibilidad de ajustar la cuota a la nueva capacidad de pago de los deudores, otra de las características del PAD fue que la tasa de interés en los procesos de redefinición de las condiciones del crédito no se incrementaba. Al momento del cierre del programa, para aquellos deudores cuya redefinición implicó una reducción de cuota, el promedio de dicha disminución fue de 28,1%. Para aquellos casos en los que se dio una disminución de la tasa de interés, el promedio de este recorte fue del 1,69%; con relación a la ampliación del plazo o rediferido del saldo total, el aumento promedio en tiempo fue de 34 meses y respecto a los nuevos períodos de gracia o prórrogas otorgados, su duración promedio fue de 6 meses.

Estas distintas medidas – desde las líneas de crédito de Findeter y Bancóldex hasta el programa de garantías y el de apoyo a deudores – fueron el eje central del Gobierno Nacional para preservar el tejido empresarial y la actividad productiva a través de la promoción del acceso al financiamiento empresarial, permitiendo a empresas y personas naturales alivianar la carga financiera generada por la pandemia.

35 Los deudores no corresponden a deudores únicos, puesto que una persona natural/jurídica puede registrar alivios en varios productos de crédito con una misma entidad o en dos o más entidades financieras.



MEMORIAS HACIENDA 2018 | 2022

5 Desarrollo regional y finanzas territoriales

El desarrollo de las regiones ha sido una prioridad para los objetivos de política del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiendo que el bienestar en estas se potencia a través de inversiones territoriales significativas y de la autonomía descentralizada de las entidades territoriales, con responsabilidad fiscal y económica. Gracias a este marco de responsabilidad, las entidades territoriales juegan un rol cada vez más activo en materia de inversión pública, y siguen un camino de solidez en los fiscos territoriales. Para esto, durante los últimos cuatro años, desde esta cartera se impulsaron distintas políticas y reformas claves para el desarrollo integral de las regiones de Colombia.

No obstante, la pandemia de covid-19 generó un declive sustancial de los ingresos corrientes de los departamentos, distritos y municipios, así como presiones de gasto en materia de salud pública, asistencia social y reactivación económica. Sin embargo, las medidas implementadas por el Gobierno Nacional evitaron que al culminar la vigencia 2020 se presentaran desequilibrios fiscales sistémicos y que para 2021 se lograra una plena recuperación de los niveles de recaudo tributario prepandemia.

A lo largo de 2021, las finanzas de las entidades territoriales comenzaron a mostrarse nuevamente sólidas y recuperaron capacidad para contribuir a la reactivación económica. En particular, luego de caer 7% en 2020 su dinamismo tributario creció 10% en 2021, llegando a estar incluso 2% por encima de su nivel de antes de la pandemia. Si bien la recuperación de este dinamismo se alcanzó tanto a nivel departamental, como de capitales y de ciudades no capitales, se dio principalmente en los departamentos, donde a pesar de caer 11% en 2020, se recuperó 19% en 2021 y alcanzó un nivel 6% mayor a su registro antes de la pandemia. De forma similar, con relación a la dinámica de inversión, si bien en 2019 cayó 3% para las ciudades capitales, en 2020 creció 17% y se ubicó 13% por encima de su nivel de antes de la pandemia.

A nivel departamental, la mayoría de departamentos tuvieron recuperación en el recaudo tributario en 2021, destacándose La Guajira, Sucre, Cundinamarca y Guainía. Esta recuperación en el recaudo estuvo particularmente motivada por los impuestos de registro y anotación (creció 42% en 2021), licores (26%) y sobretasa de consumo en gasolina motor (20%). En términos del crecimiento real de la inversión en 2021, que en promedio fue de 13% a nivel departamental, se destacan Guainía, Atlántico y La Guajira, mientras que Huila, Magdalena, Casanare, Putumayo, Meta y Boyacá no tuvieron recuperación en este sentido.

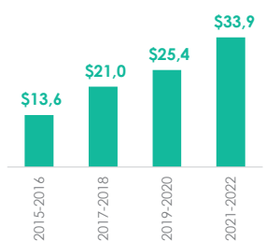
Todo esto, en un contexto de alto dinamismo de la inversión tanto social como en formación bruta de capital, y una mayor capacidad adicional de endeudamiento como herramienta potencial para seguir contribuyendo a la reactivación del tejido económico regional y local, que mantienen la tendencia de reactivación territorial en 2022.

5.1. Fortalecimiento del Sistema General de Regalías-SGR

Escuchando el clamor de las entidades territoriales con respecto a la necesidad de una mayor autonomía en el acceso a los recursos del Sistema General de Regalías, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Ministerio de Minas y Energía, impulsó la reforma constitucional al Sistema General de Regalías, la cual culminó en la aprobación del Acto Legislativo 05 de 2019, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política y dictó otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

Con esta reforma el Gobierno Nacional buscó otorgarles mayor inversión y autonomía a las regiones para su reactivación, permitiéndole a los municipios y departamentos agilizar inversiones, priorizando proyectos clave para los territorios y mejorando la eficiencia administrativa del sistema. Gracias a la reforma, los municipios y departamentos del país contaron con un total de recursos SGR para inversión por $33,9 billones para proyectos de inversión en el periodo 2021-2022 (aplicando el bloqueo del 10% de los ingresos corrientes según la Ley de Inversión Social), la mayor inversión en la historia del SGR y un incremento de 60% comparado con los recursos destinados en el bienio 2017-2018 (Gráfico 23).

Gráfico 23. Total de recursos de inversión SGR ($ billones)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Grupo de Sistema General de Regalías

En términos de medidas específicas, se incluyó la figura del adelanto paz, que permitió adelantar la apropiación disponible en el plan de recursos vigente desde 2023 a 2030 en la Asignación Paz para invertir dichos recursos en proyectos de inversión en municipios PDET durante los años 2020, 2021 y 2022 por un valor de $2,2 billones.

Buscando una distribución más estratégica, también se modificó la forma de distribución de los ingresos corrientes del sistema, así como los porcentajes para cada uno de los conceptos de gasto como se señala a continuación:

- Se aumentó la asignación directa a departamentos y municipios productores, incrementando en más del doble la proporción de recursos que serán destinados a los productores de recursos naturales no renovables-RNNR, pasando del 11% al 25% respecto del bienio anterior.
- Mayor inversión en los municipios más vulnerables: se destinarán mayores recursos de inversión local a municipios con altos índices de pobreza y de categoría 4, 5 y 6, correspondiente al 15% de los ingresos corrientes del SGR.
- Se crea la asignación ambiental destinando un 1% de los ingresos corrientes del SGR para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- Se respeta la inversión para las entidades territoriales no productoras: se conserva la inversión regional con el 34% de recursos del sistema. Estos recursos serán distribuidos así: 60% para departamentos y 40% para cada región.
- Se mantiene el 10% de inversión en ciencia y tecnología, y a partir de 2022 será una bolsa concursable a través de convocatorias públicas y abiertas.
- Se mantiene la inversión de recursos del SGR para la paz según lo definido en el Acto Legislativo 04 de 2017 (Acuerdo de Paz): 7% de los ingresos corrientes y el 70% de los rendimientos financieros de los recursos del Sistema General de Regalías, menos de las asignaciones directas.
- Se reducen los recursos de administración del sistema pasando de un 5% a 3% (funcionamiento y fiscalización y sistema de seguimiento, evaluación y control) de los ingresos corrientes del SGR.
- Se destinan 4,5% de los ingresos corrientes del SGR al ahorro: de estos, 2,25% se destinan para el ahorro y estabilización de SGR a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y 2,25% para el ahorro pensional de las entidades a través del FONPET.

Siguiendo el proceso de reglamentación de esta reforma, se expidió la Ley 2056 de 2020 que desarrolló el nuevo régimen del SGR en lo relativo al ciclo de regalías, etapas de los proyectos de inversión y la ejecución presupuestal de los recursos. Esta reforma contribuyó en las siguientes temáticas:

- Se fortaleció la descentralización y la autonomía territorial, al eliminar los Ocad departamentales y municipales, dejando en cabeza de las entidades territoriales la viabilidad, priorización y aprobación de proyectos financiados con asignaciones directas, asignación para la inversión local y asignación para la inversión regional en cabeza de los departamentos.
- Se estableció la participación de los grupos étnicos a través de los delegados que sus instancias de decisión elijan, pues son miembros con voz y voto en la comisión rectora cuando se traten asuntos de su competencia.
- Se destinó un porcentaje de asignaciones directas (municipios 4,5% y departamentos 2%) a pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para la financiación de proyectos de inversión con enfoque diferencial, los cuales surtirán las etapas de viabilidad, registro, priorización y aprobación del ciclo de proyectos conforme su derecho propio y las nomas del SGR.
- Se crearon la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, la instancia de decisión de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se asignaron funciones a la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom y Gitano, tendientes a que sean los encargados de viabilizar, registrar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión financiados con la asignación para la inversión local – grupos étnicos.
- Se enfatizó la reactivación económica a través del artículo 209 de la Ley en el que se dispuso que los saldos que no estuvieren respaldando proyectos aprobados con cargo a recursos del Fondo de Compensación Regional (60%) y del Fondo de Desarrollo Regional (régimen Ley 1530 de 2012), de vigencias anteriores, pudieron financiar durante 2021, proyectos de inversión con destinaciones especificas en sectores como infraestructura educativa, infraestructura vial terciaria, secundaria y urbana y proyectos de reforestación, entre otros, los cuales serían viabilizados, registrados, priorizados y aprobados directamente por parte de los departamentos.

El Gobierno Nacional continuó fortaleciendo el SGR más allá de las reformas al sistema. Los artículos 35 y 36 de la Ley de Inversión Social permitieron que durante el bienio 2021-2022 la restricción presupuestal ya no fuera de un 20% como lo establecía el Decreto 1821 de 2020, sino del 10% de los ingresos corrientes, permitiendo así que el 10% restante pudiera ser utilizado por las entidades para aprobar proyectos de inversión.

5.2. Asociaciones Público-Privadas (APP)

Buscando potenciar el mayor impacto posible para las distintas regiones de Colombia a través de proyectos estratégicos, durante los últimos cuatro años el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su Subdirección de Asociaciones Público-Privadas, fortaleció el esquema de APP, impulsando así este tipo de iniciativas para el desarrollo de la Nación y los territorios. Así las cosas, Colombia se ha venido convirtiendo en un país referente en cuanto a regulación, desarrollo institucional, financiación y gestión de proyectos de infraestructura bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas-APP.

En materia de estructuración, contratación, gestión contractual e iniciativas privadas relacionadas con dichos proyectos, Colombia obtiene puntajes superiores al promedio de los 140 países medidos en el Benchmarking Infraestructure Development (Banco Mundial, 2020), lo cual permite dimensionar la capacidad del país y el fortalecimiento de este esquema. Además, las APP traen consigo la consolidación de la inversión privada en el país, al brindar escenarios de alta confiabilidad para los inversionistas, además de la optimización de recursos públicos, la gestión de riesgos fiscales, la protección contra el detrimento al patrimonio, la incorporación de obras sociales y la capacidad de respuesta del estado ante eventualidades en estos proyectos.

En ese sentido, se han logrado grandes avances con respecto a la primera ola de proyectos 5G "Concesiones del Bicentenario". En la nueva generación de proyectos de infraestructura se ha continuado con la implementación de proyectos desarrollados bajo el esquema APP, en donde se han aprobado inversiones por un total de $25,5 billones, entre Capex y Opex, para el programa de quinta generación. En total, la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional ha aprobado 10 proyectos multimodales que ya cuentan con la respectiva evaluación y aprobación de obligaciones contingentes (Tabla 15). Asimismo, 5 de los 10 proyectos ya se encuentran adjudicados.

Con el desarrollo de estos proyectos se contribuirá a la reactivación económica del país, a la generación de 600.000 empleos aproximadamente, a la mejora en la competitividad y a la movilización de grandes volúmenes de capitales. Además, la mayoría de estas iniciativas se encuentran distribuidas a lo largo del territorio colombiano.

Asimismo, se ha avanzado con la revisión y seguimiento de obligaciones contingentes a proyectos de infraestructura. Actualmente, se encuentran en ejecución 30 proyectos del programa de infraestructura 4G, el programa carretero más ambicioso del país. Estas iniciativas se han visto afectados por la activación y/o materialización de riesgos a cargo de la Nación, y su ejecución se ha visto afectada por la pandemia. En este sentido, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional ha venido trabajando en conjunto con la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI, con el fin de garantizar que, en caso de materialización de riesgos, se cuente con recursos suficientes dentro del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales-FCEE para atender los riesgos a cargo de la Nación.

Tabla 15. Proyectos Asociación Público-Privada

Proyecto	Fecha de aprobación	Valor contrato (billones)	Valor del contrato (M USD)
Malla vial del Valle del Cauca	Agosto 2020	3,3	880
IP ALO Sur	Octubre 2020	1,2	315
Accesos Norte II	Enero 2021	1,9	508
Troncal del Magdalena 2 (Sabana de Torres - Curumaní)	Mayo 2021	3,8	1.012
Troncal del Magdalena 1 (Puerto Salgar – Barrancabermeja)	Mayo 2021	4,0	1.046
IP Aeropuerto de San Andrés	Septiembre 2021	0,9	239
Buga – Buenaventura – Loboguerrero	Septiembre 2021	4,3	1.128
Navegabilidad del Río Magdalena	Noviembre 2021	1,6	432
Canal del Dique	Diciembre 2021	3,4	905
IP Aeropuerto de Cartagena	Mayo 2022	0,9	247
Total	**10 proyectos**	**25,5**	**6.712**

Cifras en pesos de diciembre de 2021. Cifras aproximadas.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público.

En ese sentido, en el último año se realizó la aprobación de la actualización de los planes de aportes de los proyectos Pacífico 3, Cartagena – Barranquilla, Ruta del Sol III y Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó, Rumichaca – Pasto, Transversal del Sisga, así como la aprobación del seguimiento de contingencias del proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá que se encuentra a cargo de la Empresa Metro de Bogotá. Con esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha contribuido a la buena gestión de riesgos y garantiza la continuidad de los proyectos, ante materialización de estos.

También, buscando fortalecer la gestión de riesgos en infraestructura multimodal para el país, y por medio del trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el Sector Transporte, se elaboraron los documentos CONPES 4028 y 4047, que constituyen la política de riesgos contractual en materia fluvial y férrea de carga, respectivamente. Además, se expidió el CONPES 4060 de 2021, que define las pautas para la elaboración de proyectos de infraestructura sostenibles bajo unos atributos de sostenibilidad ambiental, social, institucional y financiera. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer la política de riesgos contractuales en infraestructura de transporte, diferente al transporte vial, y dar los lineamientos necesarios para desarrollar en el país una infraestructura de transporte multimodal que aumente la competitividad del país.

Adicionalmente, se logró una mejora en la valoración de obligaciones contingentes a partir de la actualización de la metodología para dichas valoraciones realizada en 2019 mediante la Resolución 4859, que tiene en cuenta el contexto y características de cada proyecto. Así mismo, se realizaron validaciones técnicas para medir la eficacia de los cambios en las valoraciones, los cuales evidencian una mejora en las estimaciones, de aproximadamente un 34% para los riesgos de sobrecostos y un 21% para los riesgos de ingresos.

Sumado a esto, se trabajó en la elaboración y publicación de plantillas que permiten la automatización y estimación de las valoraciones de obligaciones contingentes, lo cual facilita la aplicación de la metodología y genera una optimización en los tiempos de aprobación. De igual forma, se ha realizado un trabajo continuo con la ANI para el seguimiento periódico a los sobrecostos. Todos estos esfuerzos contribuyeron significativamente al fortalecimiento de la valoración de obligaciones contingentes, pieza clave para viabilizar proyectos estratégicos de gran envergadura.

Finalmente, se apalancó el uso del Fondo de Contingencias de Entidades Estatales-FCEE, un instrumento que ha permitido garantizar recursos una vez materializados los riesgos a cargo de la Nación, evitando de este modo volatilidades fiscales y permitiendo la adecuada planeación y ejecución de los proyectos. Esto se ve reflejado en el estado actual del fondo, cuyo saldo es de COP$4,7 billones (incluyendo rendimientos), mientras que el total de pagos a 31 de mayo de 2022 es de COP$1,7 billones, lo cual pone en evidencia el cubrimiento que existe y las previsiones que se realizan con el objetivo de atender los eventuales riesgos de los proyectos que se encuentran hoy en ejecución.

5.3. **Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial**

En aras 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, el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018[36] creó la comisión de expertos ad honorem para el estudio del régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal. Esta comisión se materializó en el Decreto 873 de 2019, fue presidida por el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y estuvo conformada por nueve expertos en materia tributaria y otras disciplinas relacionadas con los asuntos a estudiar por la comisión, además de la participación de representantes de municipios, ciudades capitales y departamentos a partir de la representación de las federaciones que los agrupan.

En desarrollo de la misión encomendada por la Ley, desde el Ministerio no solo se presidió la comisión en cabeza del Viceministro Técnico sino que desde la Dirección General de Apoyo Fiscal-DAF se preparó la información sobre los tributos territoriales en cuanto a cifras de recaudo, estructura de sus elementos, problemas y otros aspectos relacionados.

Se abordaron temas de análisis acerca de la autonomía de las entidades territoriales en el marco de la descentralización consagrada en la Constitución Política; las necesidades de financiación de las competencias a cargo de municipios, distritos y departamentos; su relación con las transferencias de la Nación; su capacidad de generación de ingresos propios a partir de los tributos que la ley ha creado y sus limitaciones legales.

El análisis consideró los tributos con mayor participación en los ingresos corrientes de libre destinación, en municipios y departamentos, tales como el predial y el impuesto de Industria y Comercio, y los referidos al consumo de licores, cigarrillos, cervezas, la sobretasa a la gasolina y el impuesto de vehículos automotores. Mereció un capítulo aparte el tema de estampillas municipales y departamentales.

Teniendo en cuenta el término establecido en el artículo 125 de la Ley 2010 de 2019, la Secretaría Técnica elaboró el texto definitivo sobre el balance y recomendaciones para redefinir el sistema tributario territorial, buscando generar mayor autonomía fiscal por la vía del fortalecimiento de los ingresos locales y de las capacidades administrativas de departamentos y municipios. El 21 de agosto de 2020 la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial realizó la sesión de cierre, en la que presentó el informe final al público en general y se realizó un panel de discusión de sus principales recomendaciones. El evento fue transmitido por redes sociales y los documentos fueron publicados en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del CEDE[37]. Así, quedó plasmada una hoja de ruta para, a través del sistema tributario territorial, impulsar la descentralización, fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, reducir las ineficiencias de la estructura tributaria territorial y efectuar una provisión adecuada de bienes públicos.

5.4. **Medidas tomadas para beneficio de las entidades territoriales durante la pandemia**

La pandemia del covid-19 afectó no solo las finanzas nacionales, sino también la situación fiscal de las entidades territoriales, por lo cual fue crucial encontrar caminos e implementar políticas para aliviar las finanzas territoriales durante los primeros meses de la pandemia y la emergencia económica decretada. Por iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se elaboraron los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 de 2020, los cuales se convirtieron en la principal herramienta financiera de las entidades territoriales para contrarrestar los efectos de la pandemia.

A través de estos, se implementaron una serie de medidas importantes que permitieron preservar la estabilidad fiscal de las entidades territoriales:

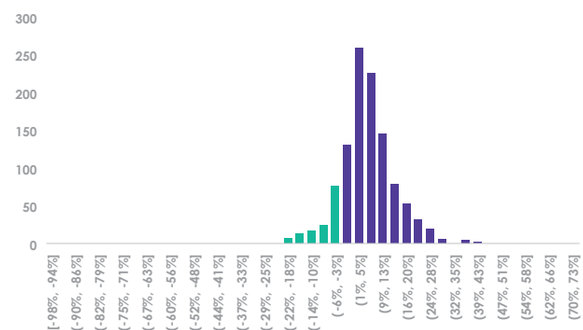
- Se permitió la reorientación de rentas con destinación específica legal para conjurar los efectos de la pandemia, incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros. Se estima que 617 entidades emplearon estas facultades, con recursos reorientados por $2,5 billones.
- Se les otorgaron facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos con el objetivo de aliviar el bolsillo de los contribuyentes.
- Se otorgó una autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para efectos de la ejecución de recursos para atender la emergencia.
- Se habilitaron créditos especiales de tesorería, con montos y plazos mayores a los convencionales, para dotar de liquidez a las entidades territoriales.
- Se permitieron créditos de reactivación económica de 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 corrientes). Esto evitó que la capacidad de endeudamiento territorial se redujera por cuenta del descenso de los ingresos corrientes derivado de la pandemia. Con corte al 1° de enero de 2021, la capacidad adicional de deuda territorial aumentó 16% nominal, lo que se tradujo en un margen para aumentar la deuda de 3,4% del PIB. Sin esta medida, la capacidad de endeudamiento se habría reducido en un 15%.
- Se neutralizaron 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. Esto permitió que en comparación con el periodo pre-pandemia, al cierre de 2020 no se viera un incremento de los departamentos o municipios que incumplieron los límites de gasto para la Administración Central.
- Finalmente, se permitió que el 100% de los recursos de la sobretasa al ACPM (tradicionalmente con destinación a inversiones viales) se transfiriera hasta 2021 a los departamentos y a Bogotá para libre destinación. Lo anterior significó que estas entidades vieran incrementado durante 2020 el flujo de recursos recibidos por dicho concepto en 15% en términos reales.

Adicional a las medidas decretadas durante la emergencia económica, la Ley de Inversión Social modificó de manera permanente el límite de endeudamiento de las entidades territoriales, amplió el plazo para contratar los créditos de tesorería estipulados en el Decreto 678 de 2020 hasta 2023, permitió el uso de excedentes de liquidez de rentas de destinación específica, habilitó a Findeter para otorgar créditos directos a las entidades territoriales y estableció medidas de alivio tributario.

La DAF asesoró de manera permanente a las entidades territoriales para una implementación efectiva de las medidas señaladas. Gracias a los sólidos resultados financieros alcanzados en los últimos años, a la alta credibilidad institucional de la que goza el conjunto de normas de responsabilidad y disciplina fiscal aplicable al nivel subnacional de gobierno, y las medidas implementadas para enfrentar los efectos de la pandemia, al cierre de 2020 las gobernaciones y alcaldías no evidenciaron un desequilibrio fiscal sistémico. De hecho, el resultado fiscal fue superavitario en 0,1% del PIB, con un 80% de las entidades territoriales con balance fiscal positivo y un 13% con resultado de equilibrio (Gráfico 24).

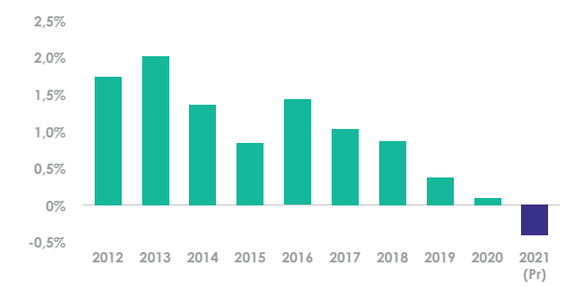
La tendencia superavitaria observada desde 2012 se mantuvo para el año 2020 (Gráfico 25). Por su parte, al cierre de 2021, las gobernaciones y alcaldías registraron un balance fiscal deficitario estimado en 0,4% del PIB, como consecuencia de la aceleración de la inversión en formación bruta de capital, en un contexto de recuperación de los ingresos de recaudo propio, lo que indica un papel activo de estos niveles de gobierno para contribuir a la reactivación económica.

Gráfico 24. Resultado fiscal / Ingresos totales 2020 (Número de entidades)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal, con información reportada en el FUT.

Gráfico 25. Resultado fiscal subnacional (%del PIB)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal, con información reportada en el FUT y CUIPO.

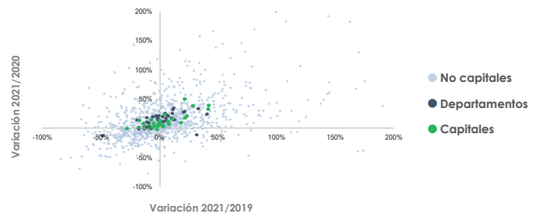
36 Tras la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943, por vicios de procedimiento en su formación, la Ley 2010 de 2019 reafirmó la existencia de la Comisión y señaló el plazo para la entrega de sus propuestas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (artículo 125).

37 Este informe se puede consultar en la siguiente ruta: https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf

Es importante destacar que, a nivel agregado, el universo de entidades territoriales logró recuperar plenamente el nivel de recaudo prepandemia al culminar 2021, con una tasa de crecimiento real bienal del 2%. El 59% de los departamentos, 52% de las capitales y 50% de los municipios no capitales registraron un crecimiento sustancial del recaudo tributario a septiembre de en 2021, que significó un mayor nivel al observado antes de la pandemia – 2019 – (Gráfico 26).

Adicionalmente, el mayor dinamismo del gasto ejecutado en 2021 se encontraba respaldado con disponibilidades de caja. Sin embargo, la deuda pública también desempeñó un papel sustancial. Gracias al Decreto 678 de 2020 y a la Ley de Inversión Social, desde el cuarto trimestre de 2020 se incrementaron los registros de deuda pública de las entidades territoriales (Gráfico 27). Para 2021, el registro de deuda de las entidades territoriales ($10,3 billones) – principalmente Barranquilla, Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Atlántico y Medellín – fue superior a lo registrado en 2019 ($2,8 billones) - último año de cuatrienio de gobierno. El 10% de los registros de 2021 correspondió a operaciones de sustitución de deuda. Como porcentaje del PIB, la deuda pública de las entidades territoriales pasó del 1,7% al 1,9% entre 2020 y 2021.

Gráfico 26. Comportamiento tributario tercer trimestre de 2021 – Gobernaciones y Alcaldías Capitales (Variación nominal, %)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Apoyo Fiscal, con información reportada en el FUT y CUIPO.

Gráfico 27. Montos de créditos obtenidos por entidades territoriales (Valores en pesos)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Apoyo Fiscal, con información de la Dirección General de Crédito Público.



Como lo demuestran estos indicadores, las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional para mitigar los efectos de la pandemia permitieron que las entidades territoriales destinaran recursos importantes para preservar el tejido económico de sus comunidades y al mismo tiempo la salud fiscal de mediano plazo.

5.5. Medidas para otorgarle liquidez a las entidades territoriales mediante el FONPET

En complemento a las medidas estipuladas en la sección anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público también buscó, a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, implementar medidas tendientes a mejorar la liquidez de las entidades territoriales mediante la mayor disponibilidad de recursos para el pago de mesadas pensionales, la devolución de recursos excedentes y la reorientación de rentas que constituyen aportes a su cargo al FONPET, como medidas transitorias fundamentales para mitigar los efectos de la pandemia causados por el covid-19 durante las vigencias 2020 - 2022.

Estas medidas han permitido que las entidades territoriales hayan podido afrontar la dura situación, al destinar mayores recursos para dar cumplimiento a sus planes de desarrollo, atender la crisis sanitaria, invertir en la reactivación económica y en proyectos estratégicos de educación, salud e infraestructura, entre otros.

5.5.1. Pago de mesadas pensionales

Así las cosas, de acuerdo con disposiciones incluidas en las leyes de Presupuesto Público Nacional, se autorizó al FONPET a pagar para la vigencia 2021, el monto total apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales (Artículo 42, Ley 2063 de 2020). Esto permitió que, en el 2021, 604 entidades territoriales (tanto departamentos como distritos y municipios), pudieran desahorrar recursos por un monto total aproximado de $1,6 billones, para pagar sus mesadas pensionales. Esta modificación en la Ley permitió que, en 2021, frente a 2020, se desahorraran mayores recursos en nómina de pensionados por más de $400.000 millones y se beneficiaran 85 entidades más.

En la Ley de Presupuesto del 2022 (Ley 2159 de 2021), mediante el artículo 41, se aprobó que para 2022 las entidades territoriales pudieran financiar sus mesadas pensionales con recursos FONPET de acuerdo con el nivel de cobertura de su pasivo pensional en el sector propósito general. Las entidades territoriales con cobertura igual o superior al 75% en su pasivo del sector propósito general van a poder pagar el 100% de sus mesadas pensionales con recursos FONPET, mientras que entidades territoriales con una cobertura inferior al 75% de su pasivo en el sector propósito general van a poder hacerlo al 75%.

Estas modificaciones en la Ley les permitieron a las entidades territoriales pagar en mayor medida estas obligaciones pensionales con recursos del FONPET y liberar recursos propios para financiar otro tipo de necesidades importantes para el desarrollo de sus comunidades.

5.5.2. Desahorro de Excedentes FONPET

Con el objeto de que las entidades territoriales pudieran desahorrar una mayor cantidad de recursos excedentes del FONPET para atender sus necesidades de financiamiento, de funcionamiento e inversión dada la circunstancia de emergencia sanitaria declarada por parte del Gobierno Nacional, se impulsaron iniciativas de carácter excepcional para la vigencia 2020, como las contenidas en la Ley de Presupuesto General de la Nación (Artículo 126, Ley 2063 de 2020), que abrió la posibilidad de cambiar durante la vigencia 2020, el nivel de cubrimiento del pasivo pensional exigido, de un 125% a un 100%, en el sector propósito general del FONPET, así como flexibilizar algunos requisitos, de manera que no solo las entidades pudieran contar con una mayor liquidez de recursos excedentes de forma excepcional, sino también, retirar recursos del fondo para el financiamiento de sus obligaciones pensionales dentro de dicha vigencia.

En aplicación del mencionado artículo, el total de excedentes solicitados por las entidades territoriales ascendió a alrededor de $1 billón, que se autorizaron por medio de cuatro resoluciones expedidas durante diciembre de 2020. Con esta posibilidad, se beneficiaron alrededor de 470 entidades territoriales, principalmente municipios.

En línea con las medidas habilitadas en el 2020, y buscando la continuidad de estas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1206 de 2021, cuyas disposiciones se orientaban a mejorar el financiamiento para inversión de manera excepcional durante la vigencia 2021, avanzar en el cumplimiento de sus planes de desarrollo e incentivar la reactivación económica en sus territorios, como medidas fundamentales para mitigar en los territorios los efectos de la pandemia causada por el covid-19. De esta manera, similar a lo hecho en 2020, se volvió a reducir transitoriamente el nivel de cubrimiento del pasivo pensional exigido para la devolución de recursos excedentes del sector propósito general del FONPET, de 125% al 100%, y autorizó flexibilizar algunos requisitos, de manera que más entidades territoriales pudieran contar con una mayor liquidez de recursos excedentes y solicitar el retiro de recursos del fondo, de forma excepcional, para pagar obligaciones pensionales durante la vigencia 2021.

Gracias a esta medida, el total de excedentes solicitados por las entidades territoriales ascendió a alrededor de $700.000 millones, que se autorizaron por medio de cuatro resoluciones expedidas durante diciembre de 2021. Con esta posibilidad, se beneficiaron alrededor de 566 entidades territoriales. En este gobierno se han autorizado recursos de desahorro de excedentes por un valor aproximado a los $2,6 billones.

5.5.3. Reorientación de rentas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público también buscó mejorar el nivel de liquidez de las entidades territoriales mediante la reorientación de rentas que constituyen aportes a su cargo al FONPET. Inicialmente, según lo dispuesto en el Artículo 1° de los Decretos Legislativos 461 y 678 de 2020, se facultó a los gobernadores y alcaldes 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, facultad que tuvo como fecha límite el 31 de diciembre de 2020 (Sentencia C-169 de 2020), y en el caso del Decreto Legislativo 678 de 2020, para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, facultad que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Para la vigencia 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuso la reorientación de rentas que constituyen aportes a su cargo al FONPET, a través del inciso 5° del Artículo 42 de la Ley 2063 de 2020, disposición que estableció que los recursos podrían ser destinados indistintamente para inversión o funcionamiento de la entidad territorial. Posteriormente, mediante la iniciativa del Ministerio precisada en el Artículo 41 de la Ley 2159 de 2021, se logró, de manera excepcional para la vigencia 2022, la reorientación de rentas que de acuerdo con lo establecido en la Ley 549 de 1999, constituyen aportes a su cargo al FONPET, esto con el fin de que las entidades territoriales puedan mejorar su liquidez y resolver sus diferentes necesidades de financiamiento.

Esta medida de reorientación de rentas benefició principalmente a los 32 departamentos que anualmente deben aportar un porcentaje de sus ingresos corrientes de libre destinación y de su impuesto de registro al FONPET. Se puede decir que en lo que va del gobierno, las entidades territoriales han podido reorientar rentas por un monto aproximado a los $580.000 millones. Es importante resaltar que todas estas medidas se pudieron tomar gracias al esfuerzo de la Nación y al ahorro y disciplina fiscal de las entidades territoriales a lo largo del tiempo. Se trató de disposiciones transitorias que no pusieron en riesgo en ningún momento el cumplimiento de las obligaciones pensionales de las entidades en el corto, mediano y largo plazo.

5.6. **Implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas**

Con el fin de cimentar mecanismos para lograr una mayor transparencia, una mejor toma de decisiones y más alta calidad de la información fiscal subnacional, se creó el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas-CCPET, de acuerdo con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, en un trabajo de coordinación interinstitucional, principalmente entre la Dirección de Apoyo Fiscal y Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación entre 2019 y 2021. El CCPET impulsa la unificación del lenguaje presupuestal, armoniza con estándares internacionales y con la clasificación programática de la inversión pública (presupuesto orientado a resultados).

El Ministerio, mediante la DAF, jugó un rol activo en materia de transferencia de capacidades: durante octubre y noviembre de 2021 se realizaron 8 jornadas de capacitación para apoyar el proceso de formulación del presupuesto de la vigencia 2022 empleando el CCPET: 1) ciudades capitales, 2) departamentos, 3) municipios no capitales Eje Cafetero, 4) municipios no capitales de la Región Caribe, 5) municipios no capitales de la Región Centro Oriente, 6) municipios no capitales de la Región Centro Sur, 7) municipios no capitales del Llano y 8) municipios no capitales de la Región Pacífico.

De forma simultánea, con el objetivo de simplificar los reportes de información presupuestal de las entidades territoriales y de sus descentralizadas, y para continuar con el proceso de implementación del CCPET, se diseñó la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario que, con corte a diciembre de 2021, fue reportada por el 99,29% de las entidades territoriales. Así las cosas, a poco menos de un año de su creación, los lineamientos del CCPET ya vienen siendo implementados en todo el territorio nacional con gran efectividad.





6.1. **Acuerdo de Punto Final**

A comienzos de este gobierno, la deuda entre los actores del sistema de salud venía creciendo, lo cual afecta de forma directa el derecho fundamental a la salud y su carácter prestacional. Para sanear estas deudas y garantizar un mejor servicio de salud para todos los colombianos, el Gobierno Nacional impulsó el Acuerdo de Punto Final, un conjunto de medidas que tuvieron como propósito principal el saneamiento definitivo de los pasivos por servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación – UPC de los regímenes contributivo y subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, así como generar las condiciones que eviten la acumulación de nuevos pasivos en el futuro. Adicionalmente, permitió que las deudas reconocidas en el proceso de liquidación de Caprecom sean reconocidas como deuda pública.

Para este propósito, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo estableció, entre otros: 1) Los requisitos que debían cumplir las cuentas objeto del saneamiento, las condiciones para que procediera el pago y la obligación de reflejar el resultado en los estados financieros de las entidades involucradas; 2) la cofinanciación para el pago de los pasivos del régimen subsidiado, en función del esfuerzo fiscal realizado por las entidades territoriales para el pago de estos; y 3) el reconocimiento como deuda pública de estos pasivos, con pago con cargo al servicio de deuda del PGN o mediante operaciones de crédito público.

En detalle, el componente de saneamiento de pasivos del Acuerdo de Punto Final funciona de la siguiente manera: primero, las EPS presentan la solicitud de recobro a la ADRES, en el caso del régimen contributivo, o a la entidad territorial, en el caso del régimen subsidiado, para su auditoría. Aquellas cuentas que cumplan con los requisitos establecidos son reconocidas como pasivos. En el caso del régimen contributivo, la Nación reconoce como deuda pública estos pasivos y transfiere los recursos a la ADRES, con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación, para que esta gire a los beneficiarios finales. En algunos casos particulares, se requiere la firma de un contrato de transacción, entre la ADRESy las EPS, donde, entre otros, las segundas se obligan a aceptar el resultado del proceso de auditoría, renunciar o desistir de acciones judiciales y renunciar al cobro de cualquier tipo de interés.

En el caso del régimen subsidiado, además de la obligación que tienen las entidades territoriales de adelantar el proceso de auditoría y de realizar el contrato de transacción con las EPS de dicho régimen, se requiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evalúe el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales en lo relacionado con estas obligaciones para determinar el monto de la cofinanciación por parte de la Nación. Una vez definido este monto, la Nación emite títulos de tesorería y, con su venta, gira los recursos a las entidades territoriales para que estas, a su vez, paguen a los beneficiarios o acreedores.

La Tabla 16 muestra los valores reconocidos en el marco del Acuerdo de Punto Final, discriminado por mecanismo, entre 2019 y 2022. En salud del régimen contributivo, se encuentran clasificados los pagos de los pasivos no financiados con cargo a la UPC de que tratan los artículos 237 y 245 de la Ley del PND, así como los recobros del proceso de glosa transversal. Para el caso del régimen subsidiado, la deuda total reconocida, con corte a 30 de junio de 2022, asciende a $1,8 billones, de los cuales las entidades territoriales, con cargo a sus fuentes propias, han reconocido pasivos del orden de $700

Tabla 16. Valores reconocidos Acuerdo de Punto Final ($mm)

Conceptos	2019	2020	2021	2022	Total
Salud R. Contributivo	2.414	1.605	1.650	295	5.964
Art. 237		342	317	49	708
Art. 245	2.210	1.260	1.334	247	5.051
Glosa transversal	204	2			206
Liquidación Caprecom	514				514
Salud R. Subsidiado		802	414	615	1.832
Recursos entidades territoriales		302	124	275	700
Cofinanciación Nación		501	291	340	1.132
Total	**2.928**	**2.407**	**2.064**	**910**	**8.310**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, cifras a 31 de mayo 2022.

mm; a su vez, el valor de la cofinanciación por parte de la Nación asciende a $1.132 mm. Por su parte, los recursos para el proceso liquidatorio de Caprecom fueron girados al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR – Caprecom para que este girara a los beneficiarios finales.

Para la finalización del saneamiento de pasivos del Acuerdo de Punto Final del régimen contributivo, se estiman giros adicionales del orden de 600 mm. El valor final dependerá de las solicitudes de recobro que presenten las EPS y del resultado de los procesos de auditoría correspondientes.

Así las cosas, gracias al Acuerdo de Punto Final, se han reconocido más de $8,3 billones entre 2019 y 2022 para impulsar el saneamiento definitivo de los pasivos por servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación-UPC de los regímenes contributivo y subsidiado.

6.2. Medidas para la atención en salud durante la emergencia sanitaria

La pandemia del covid-19 presentó posiblemente la mayor amenaza a la sostenibilidad del sistema de salud en la historia reciente de Colombia. Ante una demanda sin precedentes de los servicios de salud, se requirieron medidas urgentes para adecuar el sistema a las necesidades de aquellas personas afectadas por el coronavirus.

Por eso, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional decretada a través de los Decretos 417 y 637 de 2020, se expidieron, entre otros, 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 que garantizara la prestación de los servicios. Esta estrategia fue fundamentada sobre 4 ejes:

1. Ampliación de la oferta en salud, mediante el mejoramiento y ampliación de la red de prestadores de servicios y urgencias, incluyendo la dotación y adecuación de nuevas unidades de cuidado intensivo e intermedio, compra de elementos de bioseguridad y apoyo a la operación corriente de los hospitales públicos.

2. Aseguramiento en salud, incluyendo las medidas para mantener el aseguramiento en salud para la población, la creación de un reconocimiento temporal para el talento humano en salud, del reconocimiento económico temporal para los afiliados del régimen subsidiado con diagnóstico confirmado de covid-19, así como la definición de canastas de servicios y tecnologías en salud destinados a la atención del Coronavirus.

3. La implementación de una Estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible – PRASS.

4. La implementación del Plan Nacional de Vacunación en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, se tomaron medidas complementarias para dotar de elementos de bioseguridad al sector defensa y centros de reclusión, la implementación de protocolos de bioseguridad en colegios oficiales y apoyos al Fondo Solidario de Educación (creado durante la pandemia para canalizar recursos al sector), así como para proteger la cadena de abastecimiento alimentario. Para este conjunto de medidas esenciales para garantizar la salud de los colombianos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinó $17,7 billones para la atención de la emergencia sanitaria (Tabla 17).

Tabla 17. Aportes Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la atención de la emergencia sanitaria ($mm)

Medidas para la atención de la emergencia Sanitaria	Usos
Medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional	$10.458,1
1. Ampliación de la Oferta	$1.581,3
2. Aseguramiento	$8.876,8
Estrategia PRASS	$200,6
Vacunas covid-19	$5.727,5
Sanidad - Sector Defensa	$364,9
Elementos de bioseguridad - Centros de reclusión	$23,9
Abastecimiento alimentario	$104,8
Protocolos de bioseguridad colegios oficiales y Fondo Solidario Educación	$792,9
Total	**$17.672,7**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, cifras a 30 de junio de 2022.

6.2.1. Ampliación de la oferta en salud

La ampliación de la oferta en salud comprendió medidas para la compra de elementos de protección personal, elementos de bioseguridad, ampliación, dotación y adecuación de las Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) y Unidades de Cuidado Intermedio (UCIM), la asignación de recursos a hospitales públicos como apoyo a su operación corriente y la posibilidad para los prestadores de servicios de salud de adecuar temporalmente lugares no destinados para la prestación de los servicios de salud o ampliar la capacidad instalada de un servicio de salud.

En términos presupuestales, se trasladaron $1,6 billones a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y al Ministerio de Salud y Protección Social para la compra de equipos de protección personal (EPP), así como para la ampliación, dotación y adecuación de UCI y UCIN, lo que permitió, sumado a las adquisiciones realizadas por el sector privado y las entidades territoriales, que el país pasara de 5.346 a 12.623 camas UCI. Dentro de estos recursos, cabe destacar la asignación de $474.000 millones a 922 Empresas Sociales del Estado y 5 administradores de infraestructura pública e IPS de carácter mixto para la financiación de las obligaciones con el talento humano de la vigencia 2020.

6.2.2. Aseguramiento en salud

Las medidas para fortalecer el aseguramiento en salud permitieron, entre otras cosas, que los afiliados del régimen contributivo que perdieran sus empleos o fallecieran durante la emergencia sanitaria, y sus beneficiarios, incluso si no cumplen con los requisitos para acceder al régimen subsidiado, conservaran el aseguramiento en salud, a través del mecanismo de Activos por Emergencia, creado en virtud del Decreto Legislativo 538 de 2020.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social definió canastas de servicios y tecnologías en salud destinados a la atención del covid-19, de manera que se garantizara la atención integral del paciente según los protocolos establecidos. A su vez, el Decreto 800 de 2020 permitió la realización de anticipos del valor de la canasta a las instituciones prestadores de servicios de salud, públicas o privadas, que tuvieran habilitadas unidades de cuidado intensivo o intermedio para garantizar la disponibilidad de tales servicios.

Así, el Ministerio de Salud definió 13 canastas: disponibilidad de camas UCI e intermedios; pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico; atención urgencias adulto; atención hospitalaria adulto; atención unidad intermedio adulto; atención UCI adulto; atención domiciliaria como extensión de internación; atención urgencia pediátrico; atención intermedio pediátrico; atención UCI pediátrico; atención UCI neonatal; y atención domiciliaria como extensión de internación pediátrica. El Ministerio activó las canastas correspondientes al pago de disponibilidad de camas UCI e intermedios entre junio de 2020 y abril de 2021 y la realización de pruebas diagnósticas, así como las de atención hospitalaria, cuidado intermedio y UCI fueron activadas para el período entre mayo y julio de 2021.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con cargo a los recursos del FOME, realizó giros a la ADRES para el pago del reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud que prestara servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico de covid-19, así como para financiar la creación de la compensación económica temporal para los afiliados al régimen subsidiado con diagnóstico confirmado. Estos recursos buscaron fortalecer y complementar el aislamiento selectivo de estas personas durante el tiempo en que son contagiosas. La Tabla 18 presenta los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cada uno de los componentes del eje de aseguramiento en salud.

Tabla 18. Usos del componente de aseguramiento en salud 2020–2022 ($miles de millones)

Concepto	Total
Compensación Talento Humano en Salud	541,1
Compensación Económica Temporal Régimen Subsidiado	124,6
Anticipos Camas UCI y UCIN	604,9
Realización de Pruebas Diagnósticas	2.597,9
Activos por Emergencia	2.430,5
Canasta por Prestación de Servicios y Tecnologías en Salud	2.583,3
Programa "Por los que nos cuidan"	39,5
Total	**8.876,8**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, cifras a 30 de junio de 2022.

6.2.3. Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible – PRASS

El Decreto 1374 de 2020 estableció el programa de Prueba, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible -PRASS, estrategia que se basó en el rastreo y seguimiento de los contactos de los casos probables o sospechosos de covid–19 para lograr una mejor contención del coronavirus a nivel nacional. El principal objetivo fue desacelerar el contagio e interrumpir las cadenas de transmisión posibilitando la apertura económica y social del país y, de esta forma, pasar de un confinamiento generalizado a un aislamiento selectivo y poder construir una senda de reactivación económica sostenible. Para tal fin se invirtieron más de $200.000 millones.

6.2.4. Otras medidas

Para finalizar, conviene señalar que, de manera complementaria a las medidas mencionadas con anterioridad, se han llevado a cabo acciones buscando la protección de sectores clave para la atención de la emergencia sanitaria. En ese sentido, se han aprobado $364.900 millones para la adquisición de equipos y elementos de bioseguridad para el sector Defensa, $23.900 millones para la adquisición de elementos de bioseguridad y prestación de servicios de salud en centros de reclusión, $104.800 millones para la protección de las cadenas de abastecimiento alimentario y $792.900 millones para la implementación de protocolos de bioseguridad de los colegios oficiales y los apoyos al Fondo Solidario de Educación.

6.3. Avances en la sostenibilidad del SGSSS

Más allá de las medidas que se implementaron para atender la coyuntura de la pandemia, el Gobierno Nacional también ha trabajado para garantizar la sostenibilidad del SGSSS de manera integral y estructural, con el objetivo de asegurar su adecuado funcionamiento en el largo plazo.

El avance más importante para mejorar la sostenibilidad del SGSSS se centró en el ajuste de la gestión y en el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la Unidad de Pago por Capitación – UPC por parte de la ADRES. Conviene recordar que antes



de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, el mecanismo a través del cual los colombianos accedían a estos servicios era recobros. En palabras simples, si un paciente requería de una tecnología no financiada con la UPC, el médico tratante debía formulársela, la EPS garantizaba el suministro y, posteriormente, esta presentaba una solicitud de recobro al gobierno para que, luego de un proceso de auditoría, este lo reconociera. La verificación, control y pago de estos servicios y tecnologías era, para el caso del régimen contributivo, competencia de la Nación y para el régimen subsidiado, de las entidades territoriales.

El mecanismo de recobros tenía, desde el diseño, varias limitaciones: en primer lugar, no existían incentivos claros para una adecuada gestión del riesgo en salud y administración del riesgo financiero; en particular, dado que los recobros no hacían parte de la prima, no existía un incentivo claro para que el prestador y asegurador racionalizaran el gasto. Por otra parte, los recobros generaban alta litigiosidad y un alto costo transaccional, pues se requerían procesos de auditoría para su reconocimiento y pago. En el caso de los recobros glosados, el recobrante podía recurrir a diversos mecanismos procedimentales y legales para obtener el reconocimiento esperado. Así mismo, los múltiples trámites involucrados (prestación del servicio, presentación del recobro, auditoría, solución de glosas) configuraban una barrera para la liquidez del sistema. Por último, se generaban brechas en el acceso entre los regímenes contributivo y subsidiado, pues una serie de prestadores, ante las dificultades para el pago, se abstenía de prestar ciertos servicios a este último.

En este contexto, la Ley del Plan de Desarrollo estableció una serie de medidas complementarias al saneamiento de pasivos del Acuerdo de Punto Final, que tenían como propósito mejorar la gestión, reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC, brindar mayor liquidez y flujo de recursos al SGSSS e incrementar su eficiencia. Así, a partir del 1 de enero de 2020 se incrementó el porcentaje de los recursos del Sistema General de Participaciones en salud que los entes territoriales



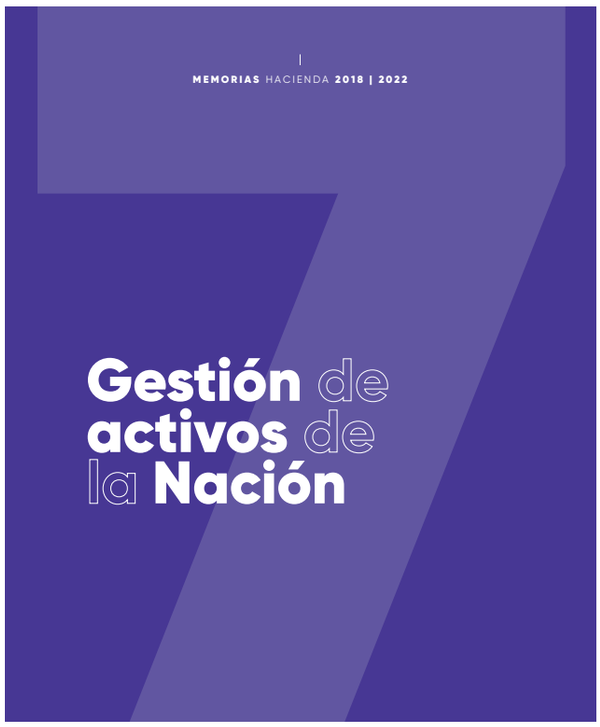
destinan al aseguramiento, del 80% al 87%, y, a cambio, el Gobierno Nacional asumió la gestión y pago del gasto no financiado con la UPC. Así mismo, se definió un nuevo mecanismo de gestión de estos servicios y tecnologías denominado presupuestos máximos. En esencia, el Gobierno Nacional estimaba ex ante las frecuencias de uso de estos servicios y tecnologías, establecía un valor implícito de reconocimiento y los transfería de manera anticipada a las EPS, mensualizando el valor anual estimado para garantizar la gestión y prestación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC, permitiendo ajustes ex post en caso de que las frecuencias observadas hubieran sido mayores a las estimadas. La implementación de estas medidas trajo consigo un incremento en las frecuencias de uso, particularmente del régimen subsidiado, probablemente asociadas a la mejor reputación del Gobierno Nacional como pagador. Así mismo, debido al pago anticipado y de forma mensual, se incrementó de manera sustancial la liquidez del sistema y disminuyó la litigiosidad. También se observó una menor dispersión en los valores reconocidos por estas tecnologías, dado que el SGSSS reconocía un valor máximo por cada una de estas. Para la vigencia 2020, se asignaron inicialmente $3,92 billones para financiar presupuestos máximos, mientras que, para 2021, la asignación ascendió a $5,06 billones.

Sin embargo, en la medida en que los aseguradores carecían de mecanismos para hacer una gestión integral del riesgo en salud, y dada la posibilidad de realizar ajustes ex post, los presupuestos máximos carecían de un sistema de incentivos adecuados para la racionalización de uso de estos servicios y tecnologías que pudiera integrar la administración del riesgo financiero y permitir la gestión del riesgo en salud, por lo que lo presupuestado inicialmente fue insuficiente y fue necesario asignar más recursos. En las vigencias 2020 y 2021 se asignaron recursos adicionales por $798.000 millones y $890.000 millones, respectivamente, para ajustar los presupuestos máximos.

Si bien los presupuestos máximos representaron una mejora en la gestión de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, en comparación con los recobros, su uso generalizado como mecanismo de aseguramiento individual no alineaba los incentivos de los agentes del SGSSS, no permitía un uso eficiente de los recursos y, dada la posibilidad de ajustes ex post, no generaba mayor predictibilidad del gasto. Así, en 2021, la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud recomendó que, a partir del 1 de enero de 2022, la mayor parte de estos fueran incluidos en la UPC; así, el porcentaje de procedimientos financiado con cargo a la UPC pasó de 90% a 97%, mientras que, para el caso de los medicamentos, el incremento fue del 60% al 91%. Los servicios y tecnologías que no quedaron incluidos corresponden a aquellos que, por sus características particulares, no deberían gestionarse a través de mecanismos de aseguramiento colectivo.

En términos presupuestales, la inclusión de estos servicios y tecnologías llevó a que los presupuestos máximos de la vigencia 2022 pasaran de un estimado de $6,4 billones a $3,0 billones; por su parte, los incrementos totales de la UPC, incluyendo las nuevas inclusiones, ascendieron a 18,15% para el régimen contributivo y 10,58% para el régimen subsidiado. Este cambio en el mecanismo de financiación de presupuestos máximos a UPC es altamente deseable y fortalece el sistema, pues alinea los incentivos de los agentes, mejora la predictibilidad del gasto, introduce elementos de razonabilidad en el uso de servicios y tecnologías en salud e incrementa la eficiencia del sistema.





El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su Dirección General de Participaciones Estatales, es responsable del diseño de los lineamientos, institucionalidad y la normatividad necesaria para fortalecer el rol del Estado como propietario, direccionando de manera efectiva a sus empresas hacia la generación de valor económico y social. En los últimos cuatro años, ha trabajado laboriosamente para lograr una gestión eficiente y óptima de dichos activos.

A partir de la expedición del documento CONPES 3851 de 2015, que establece la política general de propiedad estatal se planteó la hoja de ruta para desarrollar y adoptar un modelo de propiedad estatal centralizado que recopila las mejores prácticas de gobierno corporativo y lo aplica al marco de las empresas con participación estatal del orden nacional en Colombia. Igualmente, se estableció como objetivo fundamental fortalecer al Gobierno Nacional en el ejercicio de su rol como propietario, ejercer funciones de propiedad a través de reestructuraciones, democratizaciones de capital, enajenaciones, fusiones, adquisiciones, capitalizaciones y demás operaciones de transformación empresarial necesarias o convenientes para generar eficiencia dentro del portafolio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dicho portafolio es gestionado a través de la Dirección General de Participaciones Estatales y está compuesto por 37 empresas (29 directas y 8 empresas que pertenecen al Grupo Bicentenario) con un valor invertido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de $88,5 billones, de acuerdo con el valor patrimonial al corte del 31 de diciembre de 2021, siendo el sector hidrocarburos el más relevante con una participación del 72,1%, seguido del sector financiero y energía con una participación de 21,3% y 4,8% respectivamente. Adicionalmente, cofinancia 21 sistemas de transporte masivo, en los que la Nación ha comprometido recursos por $39,9 billones (constantes 2021) para su ejecución.

En esa línea, se han formulado diferentes estrategias para aprovechar de manera más eficiente los recursos invertidos en este portafolio, con el fin de generar valor económico y social, capturar sinergias y eficiencias entre empresas, centralizar la propiedad accionaria y poder movilizar recursos invertidos en activos menos rentables o no estratégicos hacia las prioridades de inversión del Estado. Además de los procesos recurrentes de direccionamiento estratégico, seguimiento financiero, operativo y estratégico trimestral y de la representación de la Nación en asambleas y juntas directivas, desde el inicio del actual gobierno se han realizado importantes acciones para la optimización y gestión del portafolio.

7.1. Optimización de la participación accionaria de ISA

A corte de diciembre de 2021, el Gobierno Nacional tenía recursos invertidos en 99 empresas por cerca de $91 billones, según su valor patrimonial contable, y cerca de $125 billones según el valor de mercado de las empresas que cotizan en bolsa, lo cual corresponde a alrededor del 12% del Producto Interno Bruto. Estos recursos son sujetos de ser no solo optimizados, sino también mejor aprovechados para ser destinados a las prioridades del Estado.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 contempló recursos por 1,1% del PIB ($12 billones) por manejo de activos para el 2021. Ahora bien, la llegada de la pandemia desbordó cualquier previsión y exigió la utilización de recursos en magnitudes proporcionales con la situación de emergencia. Bajo estas condiciones y teniendo en cuenta la demanda de recursos para cubrir las necesidades de salud y subsistencia ciudadana, se suscitó la necesidad de venta de las acciones que la Nación tenía en ISA, con la finalidad de cubrir de forma transversal las distintas necesidades de financiamiento de la Nación, en particular la financiación del gasto público, pero sin que este activo dejara de ser de propiedad de los colombianos, dado que la Nación es el mayor accionista de Ecopetrol.

Conocida por parte de Ecopetrol la eventual voluntad de la Nación–Ministerio de Hacienda y Crédito Público de enajenar su participación accionaria en ISA, Ecopetrol presentó el 26 de enero de 2021 al Gobierno Nacional una oferta indicativa y no vinculante para la compra de todas las acciones en venta de las cuales era titular la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público en ISA. Analizada la propuesta, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público aceptó la oferta no vinculante el 5 de febrero de 2021, manifestando entre otras cosas, su interés en la misma por considerar que se enmarcaba dentro de la estrategia de optimización de activos de la Nación y que el precio de la eventual transacción estuviera sujeto a los resultados de los procesos de valoración y debida diligencia que adelantarían de manera paralela Ecopetrol y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta decisión se tomó teniendo en cuenta, entre otras cosas, que Ecopetrol manifestó públicamente[38] el 27 de enero de 2021 que:

1. La oferta presentada respondía a la estrategia de Ecopetrol para consolidarse en el sector energético de Colombia y del continente americano.

2. La inversión en ISA representaba un paso transformacional para Ecopetrol en su ruta de transición energética y descarbonización.

3. La inversión tenía gran potencial de generar valor por la creciente demanda de energía, el avance en fuentes renovables y el aumento de la electrificación, ya que ISA generaría un flujo material de ingresos a Ecopetrol en negocios de bajas emisiones.

4. ISA es reconocida por los altos estándares de gobierno corporativo y una cultura empresarial de excelencia, con destacado equipo humano, para lo cual Ecopetrol respaldaría el plan de crecimiento que tiene la compañía.

5. La operación beneficiaba al país y representaba una oportunidad de creación de valor para los accionistas de Ecopetrol e ISA y para sus grupos de interés.

Estas condiciones no sólo aplican a Colombia, sino a toda América Latina y por lo tanto y en virtud de lo anterior, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público como accionista mayoritaria de Ecopetrol sería beneficiada por el potencial de valor que puede ganar Ecopetrol con la integración de ISA.

El Gobierno Nacional, por su parte, con el objeto de realizar su propia valoración y debida diligencia, además de contar con una asesoría integral adecuada en la negociación y cierre de una posible transacción con Ecopetrol (o con otros agentes si la negociación con esa empresa no prosperaba), decidió a través de la Dirección General de Participaciones Estatales-DGPE dar inicio a la posible estructuración e implementación de la potencial operación de reorganización societaria de la Nación en ISA, para lo cual la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público contrató los servicios de la Financiera de Desarrollo Nacional-FDN como asesor integral en la estructuración e implementación para la venta de las acciones que la Nación–Ministerio de Hacienda y Crédito Público posee en ISA.

Así, el 22 de abril de 2021, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la FDN celebraron el Contrato Interadministrativo No. 7.005 de 2021, cuyo objeto consistió en "Asesorar de manera integral en la estructuración e implementación de la enajenación de la participación accionaria de propiedad de la Nación–Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Interconexión Eléctrica S.A".

Como consecuencia de lo anterior, la FDN contrató a i) la firma Posse Herrera & Ruiz para llevar cabo la asesoría legal en la estructuración e implementación de la enajenación, ii) la firma BTG Pactual Comisionista de Bolsa S.A para llevar a cabo la valoración, estructuración e implementación de la enajenación y iii) la firma de banca de inversión Inverlink, para la elaboración de la opinión independiente o "fairness opinion" de la valoración de ISA realizada por BTG Pactual.

De acuerdo con lo anterior, la FDN presentó al Comité de Activos los resultados de los diferentes informes de debida diligencia de alcance legal y valoración y por su parte, la firma Inverlink presentó a dicho comité el resultado del fairness opinion de la valoración ISA. Una vez analizados los informes y resultados obtenidos, el Comité de Activos por unanimidad aprobó la información económica con base en la cual la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedería a negociar ante una eventual presentación de una oferta vinculante por parte de Ecopetrol.

El 30 de julio de 2021, Ecopetrol presentó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una oferta vinculante para la adquisición de la participación accionaria de Ecopetrol, la cual fue analizada por la FDN como asesor integral y en tal sentido esta recomendó al Ministerio considerar el valor incluido en dicha oferta vinculante. Una vez revisada de manera integral la misma, el Comité de Activos aprobó la enajenación a favor de Ecopetrol S.A., de la totalidad de la participación accionaria de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a 569.472.561 acciones ordinarias de Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. equivalente a un 51,41% de las acciones en circulación.

Con base en la anterior aprobación, se suscribió el contrato interadministrativo 7.007- 2021 de compraventa de acciones el 11 de agosto de 2021 y el cierre de la operación se realizó el 20 de agosto de 2021.

La transacción se estructuró a través de una enajenación de la participación accionaria que la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público tenía en ISA a favor de Ecopetrol y se enmarcó en una reorganización societaria, al mantener la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público su participación en ISA a través de Ecopetrol y de esta manera, conservar su condición como beneficiario real de esta. El hecho de que la operación tenga la naturaleza de ser una reorganización a través de la enajenación de la participación accionaria, y no una enajenación de las acciones en venta a un tercero o un particular, aseguró el control estratégico de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de ISA.

La oportuna venta a Ecopetrol de la participación de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público en ISA generó $14,2 billones, que permitirán que se cumplan las proyecciones fiscales del país estipuladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, además de permitir mantener sanas las finanzas públicas y evitar un mayor endeudamiento de la Nación como mecanismo de financiación, lo que representa un efecto favorable en la calificación de riesgo de la Nación.

Ahora bien, los recursos obtenidos a partir esta transacción hacen parte de los ingresos totales de la Nación y se han destinado a cubrir de forma transversal las distintas necesidades de financiamiento, en particular la financiación del

38 https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/?1dmy&page=detalleNoticias&urile=wcm%3Apath%3A%2Fecopetrol_wcm_library%2Fas_es%2Fnoticias%2Fnoticias%2B2021%2Fecopetrol-presenta-oferta-no-vinculante-isa (Consultado el 3 de agosto de 2021).

gasto público, y así poder dar cumplimento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y poder financiar los niveles de inversión pública proyectados para la presente vigencia fiscal, los cuales hacen parte del plan de reactivación económica que está implementando el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, la operación permite mantener los estándares a nivel de gobierno corporativo, ya que ISA y el Grupo Ecopetrol cuentan con un código de buen gobierno corporativo mediante el cual se busca aplicar altos estándares de transparencia, eficiencia y gobierno corporativo que brindan protección y confianza a sus inversionistas, lo cual se verá reflejado en los resultados del código país para ambas compañías.

Por último, la venta de ISA a Ecopetrol responde a la estrategia de Ecopetrol para consolidarse en el sector energético de Colombia y del continente americano. Adicionalmente representa un paso transformacional para Ecopetrol en su ruta de transición energética y descarbonización y tiene gran potencial de generar valor por la creciente demanda de energía, el avance en fuentes renovables y el aumento de la electrificación. Todo lo anterior beneficia al país y representa una oportunidad de creación de valor para los accionistas de Ecopetrol (de los cuales la Nación participa) y para sus grupos de interés. ISA sigue siendo de los colombianos y permitirá el fortalecimiento futuro de la empresa con la estabilización del EBITDA y sinergias futuras en los negocios de midstream del Grupo Ecopetrol, en materia de acceso a distintos tipos de financiamiento y posibilidades en la cadena logística y de abastecimiento, entre otros.

Con esta transacción, la más grande de la historia del sector público, se lograron tres hitos de gran importancia estratégica:

1. Importancia fiscal: Se generó un ingreso a la Nación de $14.2 billones, equivalente al 1,3% del PIB que permitieron que se cumplieran las proyecciones fiscales del país estipuladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

2. Reorganización societaria: La transacción se estructuró a través de una enajenación de la participación accionaria que la Nación-MHCP tenía en ISA a favor de Ecopetrol y que se enmarcó en una reorganización societaria, lo que le permitió a la Nación mantener su participación en ISA a través de Ecopetrol y de esta manera, conservar su condición como beneficiario real de esta.

3. Transición energética: La venta de ISA a Ecopetrol responde a la estrategia de Ecopetrol para consolidarse en el sector energético de Colombia y del continente americano. Representa un paso transformacional para Ecopetrol en su ruta de transición energética y descarbonización y tiene gran potencial de generar valor por la creciente demanda de energía, el avance en fuentes renovables y el aumento de la electrificación.

7.2. Capitalización de las empresas de la Nación

Más allá de la transacción descrita en la sección anterior, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha implementado un programa estratégico de optimización y fortalecimiento patrimonial de las empresas de su portafolio, realizando algunas descapitalizaciones y capitalizaciones de sus empresas por valor de $2,9 billones, como se indica en la Tabla 19 y en la Tabla 20.

Tabla 19. Capitalizaciones a las empresas del portafolio de la Nación

Año	Compañía	Valor (Millones)	Propósito
2018	Positiva Compañía de Seguros	$ 22.999	Para capitalizar a su vez a NUEVA EPS dentro del programa de adecuación financiera de la Empresas Promotoras de Salud de acuerdo con el Decreto 2702 de 2014.
2020	Satena	$ 40.000	Artículo 97 de la Ley 2008 de 2019 para fortalecimiento y continuidad de la operación aérea por los efectos causados por el covid-19.
2021	Servicios Postales Nacionales	$ 78.588	Art 83 Ley 2063 de 2020 por valor de $78.588 millones para fortalecimiento patrimonial.
2021	Satena	$ 35.000	Art 91 de la Ley 2063 de 2020 por valor de $35.000 millones para fortalecimiento y continuidad de la operación aérea por los efectos causado por el covid-19.
2020-2021	Fondo Nacional de Garantías	$ 2.650.000	Decreto 492 de 2020 dentro del plan del Gobierno Nacional de rescate económico del tejido empresarial a través del programa de garantías bancarias Unidos por Colombia.
2021	NUEVA EPS	$ 54.499	Art 84 de la Ley 2063 de 2020 por valor de $54.499 millones dentro del plan de adecuación financiera de las Empresas Promotoras de Salud de acuerdo con el Decreto 2702 de 2014
2022	Positiva Compañía de Seguros (En trámite)	$75.000	Art 123 de la Ley 2159 de 2021 para fortalecimiento patrimonial para el cumplimiento del Decreto 1349 de 2019 en materia del cálculo del patrimonio técnico
	TOTAL	**$ 2.956.086**	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de participaciones Estatales

Tabla 20. Optimizaciones patrimoniales

Año	Compañía	Valor (Millones)	Propósito
2019	Banco Agrario	$700.000	Escisión Patrimonial para la creación del Grupo Bicentenario como aporte de capital social por valor $700.000 millones.
2019	Grupo Bicentenario	$349.000	Optimizado de los recursos del GB por parte de los accionistas, destinando esos recursos a la financiación del gasto público y la inversión social.
2020	Empresa Urrá S.A.	$50.000	Recursos utilizados para capitalizar el FNG en virtud del Decreto 492 de 2020 dentro de plan del Gobierno Nacional de rescate económico del tejido empresarial a través del programa de garantías bancarias Unidos por Colombia.
2022	Grupo Bicentenario (Pendiente)	$300.000	MFMP 2022 en el rubro de Otros Ingresos de Capital se encuentra una partida por descapitalización del Grupo Bicentenario para el 2022, por valor de $300.000 millones, sujeta a la evolución del recaudo fiscal.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Participaciones Estatales

7.3. Grupo Bicentenario

Al comienzo del gobierno, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconoció la necesidad de impulsar medidas que le permitieran 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 financieras del portafolio. Esto se lograría a través de la creación de un modelo de agrupación para las entidades públicas de servicios financieros con el objetivo de crear una estructura de gobierno corporativo que impartiera un direccionamiento claro y estructurado.

En este sentido y como una de las principales estrategias para que el estado gestione sus empresas de manera coordinada y armónica, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha adelantado las acciones para la creación y consolidación de una holding de empresas de servicios financieros con lo cual espera avanzar, no solo hacia un modelo centralizado de administración de la propiedad, sino también hacia una reducción de costos y esfuerzos de las diferentes entidades para administrar sus empresas y participaciones accionarias, separando claramente las funciones de cada ministerio como regulador, formulador de políticas públicas y accionista.

Por lo tanto, 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, con régimen de derecho privado para la contratación, de la rama ejecutiva del orden nacional, vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo y de acuerdo con el mencionado Decreto Ley, la Nación podría 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 del patrimonio del Banco Agrario con el objeto de obtener recursos para constituir la entidad. En términos generales, la operación consistió en escindir $700.000 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.

Actualmente, la Nación cuenta con participación en 14 empresas del sector financiero. Este grupo de empresas se encuentra conformado por tres empresas de banca de primer piso (Banco Agrario, ICETEX y el Fondo Nacional del Ahorro), dos aseguradoras (Previsora y Positiva), tres fiduciarias (La Previsora, Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior), cinco empresas de banca de segundo piso (Financiera de Desarrollo Nacional, Bancóldex, Findeter, Finagro y Enterritorio), y por el Fondo Nacional de Garantías.

Este portafolio de empresas 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, facilitando la inclusión financiera a través de la ampliación del acceso a los productos, servicios y mercados financieros de los usuarios.

En este sentido, en el 2020 el Grupo Bicentenario contrató los servicios de Ernst & Young ("EY") para realizar el proceso de consolidación del grupo con las empresas del sector financiero incluidas en el análisis realizado en el contrato de consultoría celebrado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y EY en 2019, para la implementación y puesta en funcionamiento del modelo de agrupación propuesto con ocasión a dicha consultoría.

Mediante el Decreto Legislativo 492 del 28 de marzo de 2020 se realizó la centralización de la propiedad accionaria y/o vinculación en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las entidades financieras que se encontraban registradas a nombre de otros ministerios, departamentos administrativos y demás entidades del orden nacional, finalizando este proceso en abril de 2021. Con respecto a la conformación del grupo, el 24 de septiembre de 2020 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 $7,9 billones, las cuales son:

- Banco Agrario de Colombia S.A.
- Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – BANCÓLDEX
- 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. (Enajenada en 2021 por parte de Bancóldex)

La segunda ola de aportes se programó inicialmente para ser realizada a mediados del 2021, no obstante, en la asamblea general de accionistas del Grupo Bicentenario se manifestaron dudas acerca de la capacidad jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el aporte, toda vez que el Decreto 492 de 2020 había perdido vigencia en septiembre de 2020. Al respecto, se elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quienes indicaron que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 2111 de 2019 y los estatutos sociales del Grupo Bicentenario, es viable realizar aportes en especie al capital de la sociedad, siempre que los mismos se realicen a valor patrimonial, o al que para el efecto determine la Asamblea General de Accionistas mediante un mecanismo técnico de valoración.

Surtida la consulta, se determinó que el camino más adecuado para realizar el aporte era emplear los estados financieros de cierre de la vigencia 2021, por lo que esta segunda Ola se sometió en marzo a consideración de la Asamblea General de Accionistas del Grupo Bicentenario y el 21 de junio de 2022 se materializó el aporte de Positiva Compañía de Seguros S.A. al Grupo

Bicentenario, y del 42,65% de las acciones del Fondo Nacional de Garantías S.A. que estaban en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por capitalización que recibió la entidad en 2020 y 2021.

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, hoy en día se encuentra conformado por 9 de las 14 entidades objetivo. Igualmente, se está trabajando en la ejecución de la tercera ola de aportes al Grupo Bicentenario, que comprende directamente las acciones de La Previsora S.A., Compañía de Seguros e indirectamente Fiduciaria la Previsora S.A.

Dentro del proceso de conformación del grupo, en el 2021 se realizaron actividades para el fortalecimiento de las capacidades internas del grupo, entre las que se encuentran las capacitaciones, definiciones de procesos y mesas de trabajo con entidades de control y vigilancia. De igual forma, se adelantaron análisis sobre eficiencias en el portafolio evaluando alternativas de integraciones entre entidades similares.

De otra parte, 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[39] al grupo, el Decreto 1805 de 2020, por el cual se líquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, autorizó en su artículo 87 a la Nación–Ministerio de Hacienda y Crédito Público adquirir la participación accionaria de Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. - Nueva EPS de propiedad de Positiva Compañía De Seguros S.A. equivalente al 49.9985%, a su valor registrado en libros debidamente certificado correspondiente a la suma de $203.921 millones, con lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se convirtió en diciembre de 2020 en accionista directo de la Nueva EPS, en reemplazo de Positiva Compañía de Seguros.

Así las cosas, a través de la gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se creó el Grupo Bicentenario para continuar avanzando en mejorar la administración de las empresas. Por lo que, una vez realizadas los aportes de las entidades al grupo, este estará conformado por bancas de primer piso, bancas de segundo piso, compañías aseguradoras, sociedades fiduciarias y fondos de garantías, lo que permitirá ofrecer una cadena complementaria y enfocada de servicios, de acuerdo con las necesidades de los usuarios brindándoles una mejor calidad de servicios, apalancado en los beneficios identificados una vez el grupo esté integrado.

Igualmente, con el grupo se busca ofrecer un portafolio de soluciones financieras integrales, modernas y eficientes que le dará mayor competitividad en el mercado. Así como la activación de palancas de valor que permitan maximizar la rentabilidad económica y social que el Estado espera de sus empresas.

39 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.

7.4. Gobierno corporativo en las empresas con participación estatal

La DGPE del Ministerio ha venido ejecutando una serie de acciones encaminadas al fortalecimiento de la cultura organizacional, el manejo de riesgos y la sostenibilidad en las empresas con participación estatal. La aplicación de las buenas prácticas de gobernanza contribuye no solo al fortalecimiento de la gestión operativa sino también es fundamental para la generación de mayor valor económico y social.

Al respecto, la DGPE ha venido liderado diferentes acciones conducentes a implementar buenas prácticas de gobierno corporativo, sostenibilidad empresarial y transparencia para que cada instancia de gobierno tenga unos lineamientos y funciones claras, pero así mismo que haya una alineación entre los objetivos del Estado en su rol de accionista, las juntas directivas y la administración garantizando que haya continuidad en la consecución de los objetivos de la empresa.

Este trabajo se desarrolla a través de un proceso de toma de decisiones que involucra al Comité de Activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual es liderado desde la DGPE como un eje transversal denominado Gobierno Corporativo y Sistemas de Información. El trabajo mancomunado entre estas instancias ha permitido desarrollar estrategias que garanticen el cumplimiento de las directrices impartidas en el Decreto 2384 de diciembre de 2015 que da facultades a la DGPE para establecer buenas prácticas de gobierno corporativo, monitorear las juntas directivas y evaluar su desempeño, preparar reportes de desempeño, elegir a miembros de junta y establecer lineamientos para toma de decisiones, entre otros. Estas actividades han permitido consolidar un proceso de mejora continua, superando los obstáculos presentados en el diagnóstico sobre gobierno corporativo en empresas con participación estatal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE ("OCDE", 2013).

El gobierno, a través de la DGPE, ha venido fomentando la implementación de las buenas prácticas de gestión en todas las instancias que gobiernan las empresas. Para ello en 2018 se expidió el documento CONPES 3927 mediante el cual se identificaron aquellas empresas estratégicas y se establecieron parámetros de direccionamiento, gestión y aprovechamiento de activos. De esta manera, el gobierno ha desarrollado una serie d esfuerzos para cumplir con dichas directrices.

En términos de seguimiento y monitoreo del desempeño de las empresas del portafolio, se ha logrado un progreso significativo. El Gobierno como accionista revisa en conjunto con las administraciones de las empresas la construcción de los presupuestos anuales, planes estratégicos y proyecciones financieras de las mismas. Esta iniciativa viene acompañada de mecanismos de seguimiento adecuados para evaluar el desempeño trimestral de las empresas en comparación con sus objetivos financieros, operativos y estratégicos de cada período. Adicionalmente, se ha establecido un sistema de evaluación de juntas directivas anual, herramienta que ha sido de utilidad como mecanismo para que los miembros de junta evalúen al cuerpo colegiado, al presidente y secretario de la junta, al presidente y/o gerente de la organización y permite hacer una evaluación entre pares, así como una autoevaluación.

Asimismo, a través de la Cooperación Suiza en Colombia, la DGPE logró el apoyo de la reconocida ONG internacional Global Reporting Initiative (GRI), que capacitó al equipo de la DGPE y a 32 empresas del portafolio en un programa para mejores prácticas en materia de derechos humanos, divulgación de información y sostenibilidad en las empresas. Este proyecto permitió a las compañías identificar los temas relevantes de sostenibilidad que deben gestionar para maximizar su contribución al desarrollo sostenible. Este proceso de sostenibilidad aborda tres dimensiones, la dimensión económica relacionada con la generación de valor, la dimensión ambiental, relacionada con el uso que hace de los recursos naturales y la dimensión social asociada al relacionamiento con todos los grupos de interés.

Dando cumplimiento a la directriz del CONPES 3991 de 2020 de proponer lineamientos para la implementación de modelos de gobierno corporativo en los estatutos de los entes gestores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantó las gestiones asociadas para "revisar y proponer ajustes en los estatutos de los entes gestores de sistemas de transporte para lograr la articulación con buenas prácticas de gobernabilidad y la implementación de modelos de gobierno corporativo". Este proceso implicó la revisión de los estatutos, con el fin de mejorar las buenas prácticas de gobierno corporativo y la elaboración de dos documentos: 1) un documento diagnóstico en el que se analizó el estado actual de los estatutos, identificando buenas prácticas, falencias y oportunidades de mejora y 2) lineamientos claros para la modificación de los estatutos, logrando así una mejor articulación con el buen gobierno corporativo.

Con base en las mejores prácticas a nivel nacional e internacional se establecieron lineamientos a las empresas estatales para implementar canales adecuados y procedimientos para el funcionamiento de las líneas éticas. Así las cosas, en 2020 se identificaron falencias en las empresas del sector eléctrico en la implementación de lineamientos básicos y se desarrolló el documento "Estándares Mínimos de Líneas Éticas", que establece los mecanismos para implementar estándares de conducta ética y define los procedimientos que se deben desarrollar en cada etapa del proceso. Entre las recomendaciones se encontraba la sugerencia de implementar canales de denuncia, el establecimiento de una figura que supervise el cumplimiento de los procesos éticos y definir el responsable de cada etapa.

Adicionalmente, en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Vivienda y Presidencia de la República se expidió el Decreto 1520 de 2021 que estableció reglas para la gestión de la propiedad de la Nación y de las entidades territoriales en empresas y sociedades, con la finalidad de generar valor económico y social, garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión y fomentar mejores prácticas de gobierno corporativo. Dicho documento recopiló las prácticas establecidas en el decálogo y las directrices planteadas en el comité de activos, entre otras buenas prácticas. Además, establece la importancia de desarrollar códigos de propiedad para fortalecer la aplicación de los lineamientos estratégicos de la Nación en la participación estatal. Así, el gobierno establece un marco tanto para las empresas del orden nacional que tengan derechos de propiedad en empresas y sociedades y de carácter optativo para las entidades territoriales.

Finalmente, en el marco de la consultoría desarrollada con la Unión Europea sobre buenas prácticas de gobierno corporativo, crecimiento verde y género se analizaron 6 empresas del sector eléctrico con respecto a estas prácticas arrojando una oportunidad de mejora continua. Adicionalmente, se pudo definir la evaluación frente a la participación de mujeres en las juntas directivas donde se ha logrado un crecimiento en el número de mujeres en las juntas directivas, pasando de una participación de 23% en 2018 a 31% en 2021. Asimismo, recientemente, con la expedición de Decreto 1510 de 2021, se logró fortalecer esta directriz invitando a que los gestores de propiedad independientes sean mujeres, esperando así aumentar el porcentaje de mujeres participando en altos cargos.

7.5. Gestión de la Sociedad de Activos Especiales-SAE y Central de Inversiones S.A-CISA

Central de Inversiones S.A (CISA), en cumplimiento de su misión ha enfocado su labor hacia la creación de valor a través de sus líneas de negocio. Por ello, en el periodo del 7 de agosto de 2018 y el 30 de abril de 2022, la entidad realizó la compra de cartera por valor de $2.2 billones de cartera (154.399 obligaciones) de propiedad de entidades del Estado, y a partir de la gestión de dicha cartera se realizaron acuerdos de pago con 83.040 deudores y se normalizaron 99.335 obligaciones que representan un recaudo de $261.492 millones..

A su vez, frente a la línea de inmuebles, entre el 7 de agosto de 2018 y el 30 de abril de 2022, CISA realizó la compra de 80 inmuebles y recibió otros 10 a título gratuito, por valor de $106.817 millones y $48.470 millones, respectivamente. A partir de lo anterior, movilizaron 1.165 inmuebles por valor de $380.417 millones, 219 de ellos propios, 921 de propiedad de la SAE y 25 de otras entidades del Estado. Esta gestión de comercialización de inmuebles permitió la generación de ingresos para esta línea por valor de $78.277 millones. Por último, se resalta que gracias a la gestión realizada por CISA como colector de activos se giraron en este periodo recursos al Tesoro Nacional por valor de $445.034 millones.

Por su parte, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S-SAE, como gestor de activos técnico y transparente, con conocimiento del negocio, orientado a la productividad y rentabilidad, que genera recursos para la financiación y desarrollo de políticas públicas, consolidó acciones de productividad que permitieron grandes resultados en la generación de recursos para la Nación por medio de la comercialización de bienes que están inmersos en procesos de extinción de dominio. La entidad batió récord al transferir a la Nación $635.268 millones como resultado de las gestiones realizadas desde 2018, beneficiando a entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, entre otras entidades.

Dentro de los logros se destaca la venta de activos especiales por $2,09 billones, de los cuales $401.131 millones corresponden a la venta de inmuebles, $526.523 millones por la comercialización de sociedades y $58.523 millones por venta de muebles. Como un hito en el país, SAE logró suscribir 3.517 contratos de arrendamiento y por este concepto recaudar $355.293 millones, los cuales se han reinvertido para fortalecer la justicia, la inversión social y la lucha contra el crimen organizado. Así mismo, la entidad alcanzó un aumento en los ingresos por utilidades y administración de empresas incautadas al crimen organizado lo que generó más de $98.962 millones para el Estado colombiano. Por último, la SAE produjo por la monetización de divisas $97.112 millones y por concepto de rendimientos financieros y enajenaciones tempranas después de reservas, la suma de $551.987 millones.

7.6. Operadores de juegos

La industria de los juegos de suerte y azar adquiere un lugar muy importante para las finanzas públicas en el país, debido a que las transferencias se destinan a financiar los servicios de salud a cargo del Estado. Desde la creación de Coljuegos se han generado más de $3,5 billones para atender al sector salud.

Como resultado de la pandemia del covid-19 y el aislamiento que produjo un fuerte golpe a la economía del país y del sector de Juegos de Suerte y Azar (JSA), Coljuegos tramitó e impulsó a través del Gobierno Nacional la expedición de normas con fuerza de ley, con tres objetivos principales: lograr la reapertura gradual y segura de la operación JSA, que se vio paralizada a finales de marzo de 2020; garantizar la sostenibilidad de las empresas a través de alivios; y recuperar el nivel de ventas y recaudos obtenidos antes del inicio de la pandemia.

En cuanto a la reapertura, gracias a los protocolos de bioseguridad implementados, se propiciaron niveles de ventas superiores que se tenían antes de la pandemia. Para la sostenibilidad, se realizaron acuerdos de pago sin intereses, disminución temporal de elementos de juego, uso de recursos para dar liquidez a los operadores sin afectar las garantías, reducciones de tarifas y eliminación temporal de compensaciones económicas que se pactaron en los contratos para garantizar el pago de las rentas con un nivel de ventas histórico que sería de imposible cumplimiento por los efectos de la pandemia. Por último, para la recuperación de las ventas se propendió por toda la innovación posible, se amplió la oferta de juegos operados por internet, se autorizó la venta de otros juegos en las plataformas autorizadas, se creó un nuevo juego del nivel territorial y se autorizó un esquema para que el bingo se opere con presencia remota de los jugadores.

Por lo anterior, Coljuegos lideró la propuesta normativa para mitigar la crisis generada con ocasión al covid-19 en las empresas del sector, la cual fue adoptada mediante el Decreto Legislativo 576 de 2020, permitiendo la distribución y transferencia de recursos de juegos de suerte y azar novedosos de forma mensual, acuerdos de pago y reducción de derechos de explotación fijos. En el mismo sentido, el Decreto Legislativo 808 de junio de 2020 dispuso la generación de incentivos de premio inmediato y habilitó la celebración de acuerdos de pago por una sola vez con distribuidores de lotería y promovió medidas sobre los conceptos de uso del suelo para juegos localizados a nivel territorial.

Por otro lado, conscientes de la importancia de garantizar el cumplimiento de las obligaciones en mora a cargo de los concesionarios, Coljuegos estableció el procedimiento y las condiciones para que los operadores de tipo localizados pudiesen solicitar la aprobación de compromisos de pago, respecto de las obligaciones en mora por concepto de derechos explotación y gastos de administración, correspondientes al periodo comprendido entre septiembre de 2020 y marzo de 2021. Cabe destacar que, una vez aprobado el compromiso de pago, se suspendieron los informes de supervisión por incumplimiento contractual, en tanto se cumplan a cabalidad los compromisos de pago.

Adicionalmente, con el fin de maximizar los recursos con destino a la salud de los colombianos, se adoptaron medidas para la sostenibilidad del sector como la flexibilización de la capacidad financiera exigida a los concesionarios respecto de las novedades al inventario de juegos autorizados, prórroga, contrato nuevo, contrato nuevo por renovación y cesión, así como, respecto de la prórroga o contrato nuevo de los juegos novedosos operados por internet.

De otro lado, se estableció la proporcionalidad en la liquidación y pago de las tarifas fijas de las sillas de bingo y mesas de casino, que consiste en que, los operadores en la modalidad localizados podrán liquidar y pagar los derechos de explotación y gastos de administración, de acuerdo con la operación realizada en el mes correspondiente, demostrando que la operación se encontraba restringida por decisión de la autoridad competente, en el periodo a declarar.

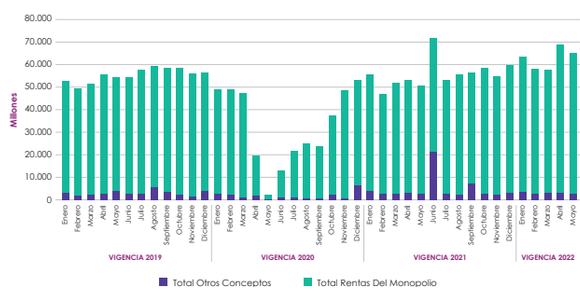
Así mismo, se estableció regulación en torno a condiciones de confiabilidad de las máquinas electrónicas tragamonedas (MET) y la gradualidad en su implementación, y se expidió el documento de Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea Máquinas Electrónicas Tragamonedas SCLM+. Lo anterior, con el objetivo de apoyar el proceso de liquidación sugerida del Sistema de Conexión en Línea, dándole mayor transparencia y seguridad al proceso.

Todas estas medidas han apoyado para una excelente reactivación del sector, reflejado en la inclusión de 92 nuevos operadores y el incremento de las ventas en las diferentes modalidades de JSA administrados por Coljuegos. Particularmente, se destaca la satisfactoria recuperación y crecimiento de la modalidad de juegos localizados que fueron los más afectados por las consecuencias de la pandemia y que actualmente se consolida como la modalidad de juegos de suerte y azar que genera mayores recursos para la salud de los colombianos.

Lo anterior se puede observar en las cifras de ventas cercanas a $15 billones en las máquinas electrónicas tragamonedas, elementos de juego que han crecido más de un 3% en los últimos meses, respecto al cierre del 2021. De igual manera, las mesas de casino para este mismo periodo se han incrementado 5.4% y finalmente las sillas de Bingo han crecido 7%.

Para mayor ilustración, a continuación, el Gráfico 28 logra evidenciar que el recaudo total de los juegos por rentas al monopolio y otros conceptos superaron en un 19% los niveles correspondientes a los 5 primeros meses del 2022 comparados frente a los 5 primeros meses del 2019 un año sin efectos de la pandemia.

Gráfico 28. Recaudo por derechos de explotación de Coljuegos



Fuente: Coljuegos



Con relación al juego novedoso de tipo loto en línea se resalta que se expidió el Acuerdo 03 de 2021, mediante el cual se reglamentó este juego para el siguiente contrato de concesión, en el cual se incorporan alternativas de innovación en la operación del juego, con el objetivo de incrementar los recursos generados por el juego. Posteriormente, como resultado del proceso de selección abreviada SAMC-001 de 2022, se adjudicó el contrato para la implementación y operación del juego de suerte y azar novedoso de tipo loto en línea denominado Baloto por cinco años a la sociedad Operador Nacional de Juegos SAS.

Finalmente, se resalta que, en desarrollo del objetivo estratégico de la entidad referente a la promoción del juego legal y responsable, se expidió la Resolución No. 20214000036784 de 2021, mediante la cual se establecen lineamientos en materia de juego responsable, aplicables a todos los operadores autorizados, con el fin de fortalecer la cultura del juego responsable en Colombia y así lograr mayor sostenibilidad al sector.



MEMORIAS HACIENDA 2018 | 2022

Sostenibilidad ambiental y social

8.1. Financiamiento verde para impulsar la sostenibilidad ambiental

En 2021 se realizó la primera emisión de bonos verdes soberanos en el mercado local, conocidos como TES Verdes con vencimiento en 2031, por $1,5 billones. En 2022 se continuó con la emisión del TES Verde 2031, el cual a julio de 2022 presenta un monto total en circulación de $2,1 billones en valor nominal, equivalente en caja a $1,99 billones de recursos netos recibidos. Con estas emisiones, Colombia se convirtió en el segundo país de la región, después de Chile, en emitir bonos verdes soberanos y el primero en hacerlo en el mercado local.

Colombia también se convirtió en el primer país en todo el continente y cuarto en el mundo en lanzar una Taxonomía Verde – un sistema de clasificación de actividades económicas y activos con contribuciones sustanciales al cumplimiento de la política ambiental – para facilitar la identificación de proyectos con objetivos ambientales, desarrollar los mercados de capitales verdes en Colombia e impulsar la movilización efectiva de recursos privados y públicos hacia las inversiones ambientales.

8.1.1. Bonos verdes

En 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en colaboración con diferentes entidades del sector público y el apoyo técnico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, culminaron el proceso necesario para la emisión de bonos verdes soberanos. El 27 de julio de 2021 se adoptó el Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos, se publicó el primer portafolio de gastos verdes elegibles y se recibió la opinión de segundas partes (Second Party Opinion – SPO, en inglés) del evaluador internacional independiente Vigeo Eiris.

Una vez culminado este proceso, el 29 de septiembre y el 28 de octubre de 2021, con el objetivo de promover el desarrollo de los mercados de capitales verdes colombianos, se realizó la primera emisión de bonos verdes soberanos en el mercado local, conocidos como TES Verdes. El programa se mantuvo en 2022 y el 29 de junio se ejecutó en el mercado local la tercera subasta de TES Verdes. Con esta emisión, Colombia es el segundo país de la región, después de Chile, en emitir bonos verdes soberanos y el primero en hacerlo en el mercado local. Como país emergente, Colombia es pionero en adoptar el concepto de "Bonos Verdes Gemelos", donde el bono verde se emite con el mismo vencimiento y cupón que un bono convencional, siguiendo el caso de Alemania.

El Marco de Referencia de Bonos Soberanos de Colombia[40], en adelante el marco, es el documento que acompaña la emisión de los bonos verdes soberanos de la República de Colombia, el cual está alineado con los Principios de Bonos Verdes (GBP, por sus siglas en inglés) de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales (ICMA, por sus siglas en inglés) y establece el procedimiento previo y posterior a la emisión, los principios que el Gobierno Nacional debe seguir para la selección, evaluación, gestión de recursos y los lineamientos básicos de los reportes a inversionistas.

Respecto al uso de los recursos, el marco establece que los recursos netos de la emisión de bonos verdes serán usados para financiar propósitos presupuestales generales de la vigencia en curso. La Nación presentará en el reporte anual el monto asociado a los gastos verdes elegibles y dicho monto será equivalente al monto neto recibido por la emisión. De igual forma, el marco define dichos gastos como gastos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), como gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda y cumplen con los criterios para la clasificación de gastos verdes elegibles establecidos en el marco.

En ese orden de ideas, el primer portafolio de proyectos[41] cumplió con los criterios de elegibilidad de los gastos verdes elegibles y se construyó a partir del presupuesto de inversión del PGN 2020 y 2021. Este asciende aproximadamente a COP$2,3 billones, distribuidos en 27 proyectos y 6 categorías: 40% enfocado en la gestión del agua, 27% en la transición del transporte hacia un sistema más limpio y sostenible, 16% en la protección de la diversidad ,14% en la transición a energías no convencionales y renovables, y el restante está distribuido en residuos y economía circular y producción agropecuaria sostenible. Al revisar el mismo portafolio de proyectos para la vigencia 2022, se encontraron gastos por COP 1,3 billones distribuidos en 22 proyectos y las mismas 6 categorías.

De esta manera, los recursos recaudados a través de la emisión de bonos verdes TES a 10 años tienen como objetivo promover el cumplimiento de las metas ambientales y la estrategia de financiamiento sostenible establecidas por el Gobierno Nacional, con un portafolio diversificado de gastos verdes elegibles contemplados en el PGN que se ajusta al contexto colombiano.

Por último, el evaluador internacional independiente Vigeo Eiris, parte de Moody's ESG Solutions, en su opinión de segundas partes manifestó que el marco de la república de Colombia es coherente con las prioridades estratégicas de sostenibilidad del país y contribuye al cumplimiento de sus compromisos y metas en términos de mitigación al cambio climático. Además, está alineado con los cuatro componentes de los Principios de Bonos Verdes de ICMA. Finalmente, determinó que el portafolio de proyectos es robusto en materia de impacto ambiental y gestión de riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG)[42].

El monto nominal emitido durante el 2021, a través de las dos subastas, fue de COP$1,49 billones. Por su parte el monto nominal emitido durante el 2022, asciende a COP$644 millones, para un total nominal emitido a julio de 2022 de $2,1 billones, equivalente en caja a $1,99 billones de recursos netos recibidos, monto que resulta menor al monto contemplado en el total del portafolio (COP$3,6 billones). La Tabla 21 y el Gráfico 29 resumen las condiciones a las que fueron colocados los bonos verdes.

Tabla 21. Resultados de las subastas de TES Verdes en el mercado local

Fecha de colocación:	29-sep-2021	27-oct-2021	29-jun-2022
Emisión:		26-mar-2021	
Vencimiento:		26-mar-2031	
Cupón:		7%	
Plazo:		10 años	
Tasa:	7,56%	7,88%	11,55%
Caja:	835.525 *	650.000	500.000
Nominal colocado	836.619	650.000	644.895
Bid to Cover[43]:	4,6	1,5	1
Greenium:	7 pbs	15 pbs	-0,5%

* Incluye la emisión no competitiva realizada el 8 de octubre de 2021
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público

Gráfico 29. Greenium (Pbs) – Tes Verdes Vs TES convencional 2031



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público, con corte a 31 de junio de 2022

40 El Marco de Referencia puede consultarse en Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos de Colombia

41 Los proyectos incluidos pueden tener otras fuentes. Las cifras sólo incluyen el aporte Nación con fuentes generales de financiamiento. Primer Portafolio de Gastos Verdes Elegibles

42 La Opinión de Segundas Partes, puede consultarse en: Opinión de Segundas Partes.

43 Ofertas recibidas con relación al monto convocado.

Durante el 2022 se ha avanzado en los reportes de asociación e impacto que, de acuerdo con lo dispuesto en el Marco de Referencia de bonos verdes soberanos, se publicarán hasta un año después de las primeras dos subastas que se realizaron en septiembre y octubre de 2021.

8.1.2. **Taxonomía verde**

El 13 de abril de 2022, el Presidente de la República lanzó la Taxonomía Verde en Nueva York para facilitar la identificación de proyectos con objetivos ambientales, desarrollar los mercados de capitales verdes en Colombia e impulsar la movilización efectiva de recursos privados y públicos hacia las inversiones ambientales. Con esta iniciativa, Colombia también se convirtió en el primer país de Latinoamérica en contar con una Taxonomía Verde, lo que permitirá movilizar más recursos para favorecer proyectos que mitiguen el cambio climático y que protejan la biodiversidad. Así mismo, le apunta a diferenciar instrumentos financieros denominados como verdes y a apoyar el monitoreo y rastreo de inversiones.

La Taxonomía Verde de Colombia es un sistema de clasificación de actividades económicas y activos con contribuciones sustanciales para el logro de objetivos ambientales, que responden a los compromisos, las estrategias y las políticas trazados por el Gobierno Nacional en materia ambiental. Este sistema incorpora un conjunto de definiciones orientadas a apoyar a diferentes actores del sector público y privado, tales como emisores de bonos, inversionistas, instituciones financieras y entidades públicas, entre otros, en la identificación y evaluación de inversiones que pueden cumplir con objetivos ambientales y que pueden ser consideradas como verdes o ambientalmente sostenibles en Colombia.

Con la Taxonomía Verde se busca facilitar la identificación de proyectos con objetivos ambientales y desarrollar los mercados de capitales verdes en Colombia, para impulsar la movilización efectiva de recursos privados y públicos hacia las inversiones ambientales, que permitan cumplir con los compromisos internacionales del país como el Acuerdo de París, Convenio marco de Diversidad Biológica y los ODS asociados, entre otros. Esto toma especial relevancia para el cumplimiento de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) de Colombia actualizada en diciembre de 2020 ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, que actualmente tiene como objetivo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 51% al 2030.

Los siete objetivos ambientales identificados fueron: mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; ecosistemas y biodiversidad; gestión del agua; gestión del suelo; economía circular; y contaminación. Las interrelaciones existentes entre los diferentes objetivos ambientales hacen que algunas actividades económicas y activos generen beneficios relacionados con más de uno de ellos, por tanto, se entienden como co-beneficios. Adicionalmente, la taxonomía reconoce la simbiosis que existe entre el capital natural y el capital humano, así como la necesidad de avanzar en una economía que genere bienestar social sin sobrepasar los límites impuestos por el capital natural.

La Taxonomía Verde de Colombia también busca incorporar elementos de los estándares de sostenibilidad ambiental internacional – como la Taxonomía Verde de la Unión Europea, la Taxonomía de Climate Bonds Initiative, los Principios de Bonos Verdes y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas – a las características propias del país y los diferentes sectores.

Con el objetivo de avanzar en la construcción de la Taxonomía Verde Colombia, a través de un proceso multisectorial, riguroso técnicamente, transparente y participativo, la Mesa de Taxonomía publicó en septiembre de 2021 para comentarios de la ciudadanía y actores interesados la presentación de los resultados de la fase I y los documentos técnicos y documentos sectoriales correspondientes.

El primer documento técnico incluyó los sectores de energía, construcción, gestión de residuos y captura de emisiones, suministro y tratamiento de agua, transporte, tecnologías de la información y comunicación y manufactura. El segundo documento técnico se enfocó en los principales sectores del uso del suelo en Colombia: ganadería, agricultura y sector forestal. La clasificación y metodologías utilizadas en la elaboración de los diferentes documentos técnicos varía, debido a las características particulares de los sectores, y serán consolidadas posteriormente con los comentarios de la ciudadanía en un solo documento.

8.2. **Obras de recuperación en Providencia, Gramalote y Mocoa**

8.2.1. **Providencia**

Durante la noche del 15 y la madrugada del 16 de noviembre de 2020, el huracán Iota de categoría 5 arrasó con la isla de Providencia. La infraestructura de Providencia se dañó en un 98% y más de 5.000 personas resultaron damnificadas. En consecuencia, el 17 de noviembre de 2020, se declaró el estado de alarma con nivel de peligrosidad alto de huracán, manteniendo aviso de tormenta tropical para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De conformidad con lo anterior, mediante el Decreto 1472 del 18 de noviembre de 2020, fue declarada la existencia de una situación de desastre departamental en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus cayos.

Así pues, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en atención a lo acordado mediante comité operativo del 9 de enero de 2021, invitaron a Findeter, por su conocimiento y experiencia en proyectos de infraestructura, a atender la emergencia.

Es así como el 27 de enero de 2021, Findeter suscribió con el FNGRD el contrato de prestación de servicios de asistencia técnica y administración de recursos No. SAIPRO-9677-127-2021, con el fin de adelantar las actividades relacionadas con todas las contrataciones requeridas en el marco legal que definió los parámetros para la reconstrucción de la isla, conforme a las metas establecidas por el Gobierno Nacional, en el cual a 31 de mayo de 2022 se están administrando $542.690.514.816, de los cuales se han comprometido $541.655.417.802, lo que corresponde al 99,8% de los recursos disponibles.

Para lo anterior, a corte del 31 de mayo de 2022, se están ejecutando 1.840 intervenciones, para lo cual se han suscrito convenios y contratos en las diferentes líneas de intervención, desde la reconstrucción de viviendas hasta la suscripción de convenios interadministrativos con las fuerzas militares, con el fin de aunar esfuerzos para la reconstrucción de la isla.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la reconstrucción de viviendas se realizaron los estudios y diseños a detalle de viviendas y se realizó un proceso de concertación con la comunidad donde se definieron 4 tipologías de vivienda de las cuales se están implantando las siguientes:

» Reconstrucción total Tipo 2: Vivienda con un área total construida mínima de 100 m2, diseñada en las mesas de concertación y que a su vez debe tener un espacio libre en el lote de 12m x 12m.

» Reconstrucción total Tipo 4: Vivienda con un área total construida de 85 m2, diseñada en las mesas de concertación y que a su vez debe tener un espacio libre en el lote de 12m x 10m.

Con las tipologías definidas, la consultoría estableció que solo en 330 predios se podían implantar las viviendas diseñadas, en esta línea de intervención a 31 de mayo de 2022 se cuenta con un avance de 62% y 205 viviendas habitables.

Adicionalmente, en la línea de intervención Reconstrucción de Viviendas Ajustadas al Lote (VAL), se identificaron 1.501 viviendas, donde para su ejecución se respetó el arraigo de la familia con su vivienda (conservación de placa) y la intención de que el sistema estructural de vivienda fuera como tradicionalmente se acostumbra en la zona, conservando la arquitectura de la isla (en madera). Teniendo en cuenta lo anterior se generaron los siguientes tipos de intervención:

» Rehabilitaciones: Corresponde a las viviendas que conservan algunos elementos estructurales y que aún se encuentran en pie y que, para garantizar sus condiciones de habitabilidad, se puede establecer un proceso de ajuste de pisos, muros y/o cubiertas, según diagnóstico a efectuar y que será definido en el Acta de Acuerdo.

» Reconstrucción desde placa: Viviendas que se encontraban en el programa de vivienda nueva, pero que la placa y/o cimentación se encuentran en buenas condiciones estructurales. También se incluyen las viviendas que tienen la cisterna en buen estado y su propietario no autoriza su demolición, lo cual permite construir una vivienda en sistema de construcción ligero.

» Reconstrucción total Tipo 5: Viviendas que se encontraban en el programa de vivienda nueva, pero por el tamaño del lote no se puede implantar ninguno de los tipos de vivienda de este programa.

Resultado de esto, contamos con 759 viviendas donde la afectación se considera menor. En tanto, se contemplan rehabilitaciones en 742 viviendas donde la afectación se consideró mayor. También se considera la reconstrucción VAL (RP y T5). Esto dio como resultado que cada uno de los predios requiriera un diseño particular individualizado, cumpliendo con la normatividad técnica vigente del país, respetando el espacio participativo adelantado con la comunidad y las dimensiones de cada lote.

Como resultado de esta línea de intervención a 31 de mayo de 2022 se cuenta con un avance de 99,34% en rehabilitación, con 754 viviendas habitables y 96,49% de avance en reconstrucción VAL, con 716 viviendas habitables. Teniendo en cuenta lo anterior, para la reconstrucción de la isla de Providencia de las 1.840 viviendas del programa, a 30 de junio de 2022 se cuenta con 1.684 viviendas habitables y un avance total de la parte física correspondiente al 91,52%, aclarando que del total de viviendas a intervenir, 9 fueron donaciones gestionadas por el Ministerio de Vivienda.

8.2.2. **Gramalote**

El 16 y 17 de diciembre de 2010 el casco urbano del municipio de Gramalote fue completamente destruido por un deslizamiento de tierra por influencia del fenómeno de la niña, lo que llevó al Gobierno Nacional a diseñar un plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano del municipio.. De esta manera, se definió el traslado total del casco urbano con cerca de 4.000 habitantes. Se trató entonces de un reto mayúsculo para el Estado colombiano, toda vez que se debió crear un municipio totalmente nuevo, acorde con los requerimientos urbanísticos vigentes y completamente adaptado al cambio climático, que permitiera el restablecimiento integral de las condiciones sociales, económicas, urbanas, ambientales y administrativas del municipio; así como los derechos a la vida y al hábitat sostenible y seguro de la comunidad de Gramalote.

Para ello, se estableció un Plan de Reasentamiento que a mayo de 2022 llegó a un valor total de $595 mil millones, mediante el cual se implementaron las siguientes actividades:

» Se inició la búsqueda de los predios para el traslado del municipio, actividad que finalizó con la adquisición de lotes en febrero de 2014.

» Se inició la estructuración del plan de reasentamiento y la compra de los 10 predios destinados para el nuevo casco urbano. Adicionalmente, se contrataron los estudios y diseños, los cuales finalizaron el 20 de enero de 2015.

» Se iniciaron obras que permitirían el posterior traslado de los habitantes al nuevo municipio.

» Se inició la ejecución de equipamientos urbanos, tales como el centro administrativo municipal, la plaza de mercado, la plaza principal, una subestación eléctrica y una estación de policía, entre otros.

» De forma paralela a las obras de equipamiento urbano, se inició la construcción de las viviendas, lo cual permitió que se iniciara el proceso de traslado de la población.

» Se comenzó el proceso de apoyo para la implementación de proyectos productivos y emprendimientos, lo cual garantizaría un traslado efectivo y sostenible de los habitantes a través de dos convocatorias, la primera de ellas cerró el 19 de noviembre de 2020 y la segunda el 23 de noviembre de 2021. Asimismo, todo el proceso de reasentamiento ha sido acompañado de forma permanente por un proceso de apoyo social y jurídico a los habitantes.

Adicional a todas estas actividades, este gobierno se comprometió con la construcción de 4 equipamientos adicionales:

» Casa del adulto mayor: entregada al municipio el 19 de septiembre de 2021.

» Escenario deportivo: entregado al municipio el 30 de diciembre de 2021.

» Casa del campesino: Entregada al municipio el 29 de abril de 2022.

» Casa de la cultura: Entregada al municipio el 29 de abril de 2022.

Así las cosas, el avance a 30 de junio de 2022 del plan de reasentamiento es del 86% y se resume en la Tabla 22 por componente.

Tabla 22. Estado de los productos y recursos asignados al macroproyecto Gramalote

No.	Productos	Fecha de inicio	Fecha de entrega	Valor final	% de ejecución
1	Urbanismo Fase II	27/03/2017	8/11/2019	$123.524.227.252	100%
2	Urbanismo Fase I	13/05/2015	8/11/2019	$122.204.123.324	100%
3	Tramo I vía	10/08/2015	20/08/2017	$86.761.506.068	100%
4	Tramo II vía	21/10/2015	1/03/2020	$51.743.800.858	100%
5	Acueducto y saneamiento básico	9/12/2014	19/12/2016	$24.770.247.613	100%
6	Colegio Sagrado Corazón De Jesús	2/02/2016	31/01/2019	$18.029.139.997	100%
7	Hospital San Vicente De Paul	13/11/2016	28/04/2021	$12.199.485.091	100%
8	Escenario deportivo	20/04/2020	30/12/2021	$9.559.751.579	100%
9	Plaza de mercado	13/05/2015	19/12/2018	$5.605.773.805	100%
10	CAM	13/05/2015	8/07/2017	$4.414.468.003	100%
11	Casa del campesino	20/04/2020	29/04/2022	$4.233.171.893	100%
12	Plaza Central	13/05/2015	20/12/2016	$3.833.777.363	100%
13	Casa del adulto mayor	20/04/2020	29/09/2021	$3.213.371.517	100%
14	IPS provisional		18/09/2013	$807.358.111	100%
15	Estación de Policía	23/05/2017	30/11/2018	$725.355.994	100%
16	Proyecto Reactivar Café	15/08/2012	15/04/2017	$645.367.097	100%
17	Actualización Pomca Río Zulia	19/08/2015	1/07/2017	$140.438.616	100%
18	Estación Meteorológica Nueva	25/11/2015	30/07/2017	$82.694.363	100%
19	Viviendas	7/12/2015	30/06/2023	$98.880.240.517	93%
20	Casa de la Cultura	20/04/2020	30/04/2022	$10.435.321.439	93%
21	Acompañamiento social	26/06/2020	31/12/2022		75%
22	Emprendimientos apoyados	30/12/2019	1/04/2023	$12.820.770.270	59%
Total				**$595.406.823.923**	

Fuente: Fondo de Adaptación

Nota: Los valores del producto Acompañamiento Social, se incluyen en los productos equipamientos adicionales (Casa del campesino, Casa de la cultura, Casa del adulto mayor y escenario deportivo) y en las viviendas.

Como se evidenció anteriormente, la fase de obras de urbanismo inició en 2015, es decir que, en tan solo 6 años, se ha reconstruido el municipio desde ceros, convirtiendo esta experiencia en un referente nacional e internacional para lo cual, el impulso dado por el Gobierno Nacional ha sido fundamental, ya que en este periodo se ha alcanzado una ejecución del 86% de las obras de infraestructura y una ejecución financiera de $595 mil millones, luego que en se contara con un avance de tan solo 53%. Cabe señalar, que en agosto de 2022 se alcanzará y entregará Gramalote con un 98% de avance y con todas las acciones faltantes contratadas para que el proyecto se pueda cerrar en diciembre de 2023.

8.2.3. **Mocoa**

El 31 de marzo de 2017, una avenida torrencial de gran magnitud afectó de manera severa a Mocoa, Putumayo. Este evento dejó de manera lamentable la pérdida de 335 vidas, 398 heridos y aún 53 personas continúan desaparecidas. Así mismo, 7.892 familias se vieron damnificadas de manera directa por la avenida torrencial. En materia de infraestructura hubo 48 barrios afectados, pérdida de la subestación eléctrica, 2 acueductos, la red de gas, 11.5 kilómetros de vías, 2 puentes destruidos y otros 3 averiados y un total de 1.461 viviendas, entre rurales y urbanas, perdidas.

Para la recuperación del municipio después de esta tragedia, se estableció un Plan de Acción Especifico –PAE, que contempló la ejecución de 86 proyectos en donde 17 sectores del Gobierno Nacional trabajan de manera puntual de acuerdo con su misionalidad. Actualmente, se han finalizado 20 proyectos en el marco de la reconstrucción de Mocoa, los cuales datan de una inversión total de $60.677 millones (Tabla 23).

Tabla 23. Estado de los productos y recursos asignados al proyecto Mocoa

No	Productos	Valor final	Beneficiarios	Fecha de entrega
1	Viviendas urbanas Sauces I (300)	$ 21.077.000.000	300 familias	2018
2	Uniformes para estudiantes damnificados	$ 727.593.000	2.518 niños	2017
3	Rehabilitación Cancha deportiva El Pepino	$ 330.290.079	620 familias	2018
4	Adecuación y dotación Colegio Ciudad Mocoa	$ 407.000.000	900 niños	2018
5	80 Medios de vida reactivación económica	$ 351.000.000	80 familias	2019
6	4 Puentes peatonales (Puente Mulato, Villa Rosa, Dantayaco y San Agustín)	$ 387.000.000	2.130 familias	2018
7	Interventorías construcción de viviendas	$ 9.000.000.000	1.209 familias	2017
8	Rehabilitación Coliseo Modesto Ruano	$ 856.351.725	30.000 personas	2019
9	Maquinaria amarilla (Pajarita y Oruga)	$ 1.203.875.000	60.000 personas	2019
10	Oficina de Gobierno Nacional	$ 1.084.000.000	60.000 personas	2017
11	Adquisición predios para reconstrucción (Plaza de Mercado, Viviendas Urbanas, Viviendas Rurales)	$ 7.087.000.000	60.000 personas	2017
12	Caracterización y postulación de familias en vivienda	$ 1.000.000.000	1.209 familias	2019
13	Sistema de Alerta temprana. SAT MOCOA (2017-2019)	$ 2.605.804.843	60.000 personas	2019
14	Pavimentación vías urbanas (17 tramos) Convenio Alcaldía, UNGRD, Ejército	$ 6.680.000.000	60.000 personas	2019
15	Estudios, diseños y obras complementarias Plaza de Mercado	$ 1.998.000.000	60.000 personas	2020
16	Acueducto Chontayaco (Capacidad 150 Lps para 150 mil habitantes)	$ 2.260.000.000	60.000 personas	2019
17	Estudios y Diseños Vivienda Rural Planadas	$ 698.000.000	215 familias	2020
18	Descolmatación Hídrica de emergencia 2020 (Horas Máquina)	$ 1.155.000.000	60.000 personas	2020
19	Traslado red acueducto Sauces II	$ 69.681.721	1.209 familias	2020
20	Estudios y diseños obras de mitigación cuenca alta de Mulato, Sangoyaco y Taruca	$ 1.700.000.000	60.000 personas	2021
	TOTAL DE INVERSION	**$ 60.677.596.369**		

Fuente: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres

Asimismo, hay ocho proyectos claves para la reconstrucción del municipio actualmente en ejecución:

1. Obras de mitigación cuenca media y baja de los ríos Sangoyaco, Mulato y quebrada Taruca y Taruquita – SGR: A través del Sistema General de Regalías se asignaron $185.093 millones en diciembre de 2019, para la financiación de las intervenciones requeridas, contratadas por un valor $171.294 millones, dando inicio en 2020. Actualmente se cuenta con un porcentaje de avance físico del 57.32% que corresponde a una ejecución de $98.189.569.761,98 versus el 56.06% de avance programado que corresponde a $96.028.058.116,86.

2. Vías y alcantarillado – SGR: Ejecución de 13 contratos de obra para construcción de vías del municipio, que representan aproximadamente 10,66 km, financiados con recursos de Sistema General de Regalías, por un valor $39.480 millones en diciembre de 2019. Posteriormente, la UNGRD, a través del FNGRD, asignó un recurso adicional de $1.364 y $2.933 millones para una inversión total de $43.777 millones, con el fin de garantizar el cierre financiero de dichas obras. Actualmente, se presenta un avance físico ejecutado del 46,51% versus 68.20% programado, lo que evidencia un atraso del 21.69%. Las obras de vías se encuentran suspendidas debido a que requieren ajustes que deben ser aprobados por la alcaldía. En el momento se han presentado 5 proyectos para ajustes y están pendientes 3 por presentar.

3. Viviendas rurales dispersas -PGN: Proyecto que beneficiará a 36 familias, con una inversión de $2.607 millones, en virtud del Convenio No. 9677-PPAL001-668-2017, suscrito entre el Banco Agrario de Colombia (BAC) y el FNGRD-UNGRD. Actualmente, se cuenta con aval técnico del Banco Agrario de Colombia – BAC para el inicio de actividades de construcción. Las actividades iniciaron el 25 de enero de 2022,se suscribieron actas de inicio por parte del contratista de obra y de la interventoría. De acuerdo con la última reunión entre el contratista y la interventoría, se definió una primera entrega de 8 viviendas el 30 de julio de 2022. Hoy el proyecto presenta un avance de obra física ejecutado de 39.55% vs 44.13% programado.

4. Viviendas urbanas Sauces II – PGN: Para el proyecto Sauces II se encuentra contratada la construcción de 909 viviendas urbanas, con acción de dos contratos de obra. El contrato 9677-PPAL001-243-2018 tiene un valor de $25.731.568.960,00 con adicional de $17.868.431.040,00 (en estudio por la UNGRD), para un total de $43.600.000.000,00 para ejecución de 436 viviendas, sobre las cuales hay un avance del contrato de 34,92%, así mismo, teniendo en cuenta que el valor pagado a 31 de mayo de 2022 es de $5.146.313.792, este contrato tiene un avance financiero del 20% sobre el valor inicial. De la misma manera, se cuenta con el contrato 9677-PPAL001-244-2018, con un valor inicial de $27.915.211.280,00 y adicional de $19.384.788.720,00 (en estudio por la UNGRD), para un valor total de $47.300.000.000,00 para la construcción de 473 viviendas, sobre las cuales hay un avance del contrato de 31,27%.

5. Megacolegio Ciudad Mocoa -PGN: Este proyecto cuenta con una inversión total de $18.452 millones. A 31 de mayo de 2022, lleva un avance físico general del 80,58%. Es importante mencionar que la Fase 1 del proyecto se encuentra finalizada al 100%, y en enero de 2022 se iniciaron las actividades correspondientes de la Fase 2. que permitirá que en el segundo semestre del 2022 los 960 estudiantes puedan iniciar sus actividades escolares.

6. Financiación para adquisición del predio centro penitenciario – PGN: Debido a que la ejecución del convenio terminó el 18 de junio de 2022, el municipio de Mocoa solicitó una prórroga de 6 meses. En reunión de seguimiento del 7 de junio de 2022, el INPEC Y USPEC manifestaron no estar de acuerdo con la prórroga del convenio debido a que después de 8 meses de ejecución de este, si bien se contaba con los recursos, no había avance con las acciones para la compra. Aunado a lo anterior los días 10 y 17 de junio de 2022, USPEC e INPEC manifestaron respectivamente mediante oficio la no viabilidad de la prórroga, por lo tanto, se procede a la liquidación del convenio.

7. Reconstrucción acueducto Mocoa – PGN: La reconstrucción del sistema de acueducto casco urbano está cobijada por misionalidad, funciones y competencias a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Así, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, reporta por trabajo coordinado con Aguas de Mocoa y Findeter, la UNGRD y los entes locales, un avance del 92% (físico) en sus componentes principales, con funcionamiento desde el

2020. Actualmente, se adelantan actividades de instalación de micromedidores en las redes de distribución del proyecto. La fecha actual de terminación corresponde al 15 de julio de 2022.

8. Suministro y transporte de accesorios y materiales para la construcción de línea de conducción en tubería de 12" – PGN: Desde la UNGRD- FNGRD se cumple con el suministro y entrega de materiales para la construcción de línea alterna de conducción en tubería de 12", obra en desarrollo de la Alcaldía de Mocoa, con una inversión de $1.606 millones. Actualmente 100% ejecutado.

9. Financiación Chontayaco fase II – PGN: Se suscribió convenio entre el FNGRD y la Alcaldía de Mocoa por un valor de $169.437.753,26, contando con avance del 100% financiero ($153.326.553,26) cumpliendo así el compromiso del FNGRD. A 31 de mayo de 2022, el convenio presenta un avance físico del 21,06%, que equivale a una inversión de $35.688.354,75. Actualmente, se adelanta trámite para apropiar más recursos al convenio teniendo en cuenta que la alternativa definitiva de conexión producto de la consultoría contemplada en el contrato derivado (consultoría- obra), considera mayores recursos de los iniciales para la total ejecución de las actividades. Alcaldía de Mocoa suspende contratos derivados hasta tanto se realice la apropiación de recursos.

Finalmente, en cuanto a proyectos que se encuentran actualmente en contratación, mediante Resolución No. 3449 del 28 de diciembre de 2021, se fijaron distribuciones presupuestales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignando recursos necesarios para los cierres financieros del proyecto de vivienda urbana y rural, proyecto del Megacolegio, proyectos de vías y alcantarillado y los recursos necesarios para la ejecución de la nueva plaza de mercado y de las obras de mitigación de la cuenca alta. Seis de estos proyectos están actualmente en proceso de contratación:

1. Obras de mitigación de la cuenca alta de los ríos Sangoyaco, Mulato y Taruca – PGN: Con financiación realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por un valor de $206.257 millones, se realizará la intervención en 33 puntos, en la cuenca alta de la Quebrada Taruca, Río Sangoyaco y Rio Mulato. Actualmente, se viene avanzando con los procesos precontractuales de 11 contratos de obra y sus respectivas interventorías.

2. Construcción 87 unidades de vivienda urbana Sauces III – PGN: Con este proyecto se beneficiará a 87 familias afectadas por el evento ocurrido en agosto del 2018, contando con una inversión de $9.309 millones. A 31 de mayo de 2022, la Alcaldía trabaja en la definición del predio a postular para la ejecución del proyecto. Una vez se cuente con la adquisición del predio, se iniciarán los procesos de contratación de la obra y la interventoría.

3. Proyecto viviendas nucleadas – PGN: Beneficiará a 216 familias, con una inversión de $32.107 millones, en virtud del Convenio No. 9677-PPAL001-668-2017, suscrito entre el Banco Agrario de Colombia (BAC) y el FNGRD-UNGRD. Actualmente, se cuenta con aval técnico del Banco Agrario de Colombia - BAC para iniciar la ejecución del proyecto. Para el proceso de selección del contratista se adelantó la solicitud de información a proveedores a través del SECOP II y el 8 de febrero se recibieron las respectivas cotizaciones.

   De acuerdo con el cronograma, en agosto de 2022 se realizará el proceso para la contratación de las obras de vivienda VISR, y hasta octubre se realizaría el proceso para la contratación de la interventoría. Con este, entre noviembre y diciembre se ejecutaría la fase I del contrato de obra, que corresponde a la elaboración de estudios y diseños del proyecto, y en 2023 se ejecutaría la fase II, correspondiente a la construcción de las 216 viviendas y obras de urbanismo.

4. Construcción plaza de mercado – PGN: Mediante Resolución No. 3449 del 28 de diciembre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignó recursos por el valor de $18.976.637.030,00, con lo cual el 28 de enero de 2022 se suscribió el Convenio No. 9677-PPAL001-522-2022 entre la UNGRD - FNGRD y Alcaldía de Mocoa, por valor de 19.376.637.030, lo que incluye el valor asignado por el Ministerio de Hacienda y el aporte en especie por parte del FNGRD del predio por valor de 400.000.000. En cumplimiento de este Convenio, la UNGRD publicó en el portal SECOP II la solicitud de información a proveedores, con el número de proceso FNGRD-SIP-002-2022 el 10 de febrero de 2022, lo que generó la necesidad de adicionar $1.998.695.214,29, para un total de convenio por ejecutar de $ 21.375.332.244,29.

   De otra parte, el pasado 5 de mayo de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 124 de la Ley 2159 del 2021, mediante el cual se hicieron reformas a la Ley de Garantías en la Ley de Presupuesto del 2022, en donde afirma que los convenios interadministrativos suscritos que no se hayan ejecutado completamente deberán terminarse y liquidarse inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar. En atención a esto, se procede a la liquidación del convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-522-2022 suscrito entre el FNGRD y el municipio de Mocoa, y una vez superado el plazo establecido en la Ley de Garantías, y que se permita nuevamente la suscripción de convenios, se realizará nuevamente el proceso con el municipio para amparar la contratación derivada de la construcción de la plaza de mercado.

5. Rehabilitación bocatoma Palmeras y obras de mitigación – PGN: Financiación valorada en $7.500 millones para convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-463-2022 (firmado el 28 de enero de 2022, hasta el 01 de agosto de 2023), derivado de ello, se suscribe el Contrato de Prestación de Servicios de Asistencia Técnica y Administración de Recursos No. 9677-PPAL001-609-2022 entre el FNGRD y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter, este tiene un plazo de ejecución de diez (10) meses, contados a partir del 16 de febrero de 2022 hasta el 15 de diciembre de 2022. A 31 de mayo de 2022, el Contrato de Asistencia Técnica y Administración de Recursos 9677-PPAL001-609-2022, se encuentra en el proceso de legalización de contratos de obra e interventoría.

6. Mantenimiento correctivo y repotenciación SAT Mocoa – PGN: La UNGRD/FNGRD realizó inversiones para la implementación Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Actualmente se realizará mantenimiento correctivo y repotencialización del mismo, para lo cual se cuenta con $553 millones, encontrándose en trámite los procesos precontractuales.

8.3. Gestión financiera del riesgo de desastres

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como responsable de la política fiscal del país, ha liderado el componente de protección financiera del riesgo de desastres a través de la formulación e implementación de medidas encaminadas a reducir los impactos financieros que se producen tras la materialización de los desastres.

La cuantificación de las fuentes de riesgo fiscal, permiten evidenciar que los desastres son una potencial amenaza a las finanzas públicas, representando el 3.9% del Producto Interno Bruto (PIB). En términos económicos, obedece al pasivo contingente más representativo frente a otras fuentes de riesgo como los procesos judiciales que se adelantan en contra de las entidades estatales (0.30%), los derivados de los proyectos de asociación público-privada (1,30%) o las operaciones garantizadas por la Nación (0,10%)[44].

La gestión activa del gobierno ha permitido que Colombia sea un referente mundial en materia de la gestión financiera del riesgo de desastres, destacándose varios logros durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022.

En el 2018, se emitió el Bono Catastrófico Sísmico a través del Banco Mundial por un valor total de US$1.360 millones entre los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico, con un vencimiento de tres (3) años para el caso de Colombia, Perú y Chile y de dos (2) años para México. Está transacción ha sido la segunda más grande en la historia del mercado de bonos catastróficos y la mayor transacción de seguro de riesgo soberano.

Asimismo, ese mismo año se logró la renovación de la línea de crédito contingente (CATDDO[45]) con el Banco Mundial, el cual garantizó la disponibilidad inmediata de recursos económicos (US$250 millones) para la atención de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del Coronavirus covid-19, en 2020. Esta herramienta financiera ha resultado particularmente valiosa para la atención de emergencias, por lo cual en 2021 se contrató una nueva línea por US$300 millones.

En 2019, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Departamento de Cundinamarca, formularon lineamientos locales de política pública relacionados con metas en protección financiera, mediante la adopción de estrategias financieras para la gestión del riesgo de desastres. Posteriormente, entre 2020 y 2021 los departamentos de Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Huila se sumaron a esta iniciativa. Actualmente, el Ministerio acompaña a Bogotá, Medellín, Tolima y Antioquia en la formulación de sus estrategias y en la implementación de las estrategias ya adoptadas. Estos importantes avances brindaron un reconocimiento internacional a Colombia, como país pionero en el diseño de las primeras estrategias financieras de carácter subnacional, en el mundo.

En diciembre de 2021, se publicó y adoptó la versión 2.0 de la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias, mediante la cual se describen los avances y retos en materia de la protección financiera del riesgo de desastres para Colombia, y así mismo, complementa y fortalece los objetivos de política que permitirán la protección eficiente y oportuna de la gestión del riesgo de desastres desde una óptica financiera, garantizando la reducción de la vulnerabilidad fiscal a nivel nacional, territorial y sectorial.

Se resalta que este documento de política se caracteriza por aspectos novedosos como la comprensión del vínculo existente entre el riesgo de desastres y los fenómenos como epidemias, pandemias, y el cambio climático. La exposición que representan estas amenazas para el equilibrio macroeconómico y la estabilidad fiscal es de suma relevancia, dadas las consecuencias adversas que pueden ocasionarle al desarrollo económico del país y, por lo tanto, deben ser consideradas en los análisis de la política pública relacionada con una gestión integral del riesgo de desastres, particularmente en materia de protección financiera.

8.4. Modelo de Empresa Familiarmente Responsable-EFR

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la sostenibilidad se logra no solo a través de las políticas públicas que se implementan, sino también mediante las políticas internas de la entidad. El Modelo de Empresa Familiarmente Responsable-EFR, lanzado en 2022, llegó a apalancar en las organizaciones públicas y privadas, el desarrollo de acciones que permitan conciliar la vida familiar y laboral de sus trabajadores, a través de la implementación de medidas que faciliten una transformación cultural en las organizaciones, soportada en una relación laboral con flexibilidad, confianza, compromiso y responsabilidad mutua.

Como objetivos de dicha trasformación cultural se destacan:

1. Mejorar la calidad en el empleo (relación del trabajador con lo que hace, siente que el trabajo dignifica y es parte de su desarrollo personal y el de su familia).

2. Flexibilidad temporal y espacial (análisis y ajuste de jornadas laborales, así como opciones de teletrabajo y trabajo en casa).

3. Apoyo a la familia de los trabajadores (actividades para atender las problemáticas que afectan al núcleo familiar, esquemas de integración familiar y recreación).

4. Desarrollo personal y profesional (capacitación, educación y acciones de conocimiento y atención emocional).

5. Igualdad de oportunidades (trato con base en la confianza, calidad del liderazgo en la organización, medidas de equidad de género y diversidad).

Esta transformación está alineada con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, mediante el cual se establecen lineamientos para el cumplimiento de cinco rutas de creación de valor,(felicidad – crecimiento – servicio – calidad y análisis de datos) y el cual permite la integración de Empresa Familiarmente Responsable, pues ambos esquemas señalan que las personas son el centro de la gestión de las entidades del Estado.

Lo anterior ha permitido que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tome las decisiones necesarias para avanzar en el fortalecimiento y articulación de diferentes actividades, con el fin de generar procesos que impacten en el ciclo de desarrollo del servidor público y su familia, por lo cual estableció dentro de su Plan Estratégico de Talento Humano, la adopción de medidas y actividades necesarias para lograr certificarse como una Empresa Familiarmente Responsable.

Fijado este propósito, desde el área administrativa y de talento humano, se efectuó contacto directo y acercamiento con la Fundación Más Familia, con el propósito de entender la metodología necesaria y los objetivos deseados, para lo que se adelantaron reuniones directas y la revisión de documentos informativos.

Una vez se contó con la información necesaria para determinar el alcance de las acciones, el Ministerio procedió a la firma del documento de compromiso institucional con la Fundación Másfamilia, para implantar la norma EFR 1000-1 edición 5, para el personal del Ministerio, manifestando que para todas las políticas a implementar se tendrían en cuenta las necesidades y expectativas expresadas por los servidores,

---

44 Cifras publicadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

45 Crédito con opción de giro diferido para catástrofe – Deferred Drawdown Option for Catastrophe por sus siglas en inglés

razón por la cual en el segundo semestre del 2021, se presentó a la Comisión de Personal la estrategia junto con los objetivos, y se procedió a la actualización del Plan Estratégico de Talento Humano y Bienestar, haciendo mayor énfasis en los esquemas de formación para el liderazgo de jefes de áreas, salario emocional, formación y atención a las relaciones familiares, equidad, diversidad y acciones de bienestar tanto físico como psicológico para todo nuestro personal.

Los cambios antes señalados fueron presentados ante el Comité de Desempeño Institucional (conformado por viceministros y directivos), presentando las acciones y estrategias y permitiendo de esta manera avanzar en las etapas de preparación necesarias para su aprobación.

En el último trimestre del 2021, el Ministerio adelantó el curso Manager EFR, el cual estuvo dirigido al personal de áreas clave como son la Subdirección de Gestión del Talento Humano, la Oficina Asesora de Planeación, el área de Comunicaciones y la Oficina de Control Interno de Gestión, con este se logró que los funcionarios que impulsan la iniciativa tengan pleno conocimiento de la estructura normativa EFR y los conocimientos suficientes para poder gestionar y avanzar en la mejora continua del modelo.

Adicional a lo anterior, el Ministerio inició con la sensibilización de este modelo a los servidores de la entidad, además de avanzar decididamente en la revisión de los procesos y documentos soporte, concluyendo la primera fase con el proceso de Auditoría Interna, la cual dejó como conclusión principal que el Ministerio de Hacienda cuenta con el marco organizacional, compromiso y elementos estratégicos que contribuyen a la generación de cultura de la conciliación necesaria para ser una entidad familiarmente responsable, de igual forma se resaltó el nivel de madurez en la implementación y gestión de algunos de los elementos del modelo, los cuales son superiores con respecto a la etapa inicial en la que se encuentra el Ministerio.

Con este insumo, la entidad está lista para recibir la auditoría externa que realizará el Icontec durante julio del 2022, así como la implementación de las acciones como el teletrabajo, el análisis de las alternativas legales que permitan determinar la viabilidad de jornadas flexibles, acciones que faciliten a los funcionarios la formación en el desarrollo de inteligencia emocional, manejo del estrés, manejo del tiempo libre y organización del trabajo.

En cada etapa, el Ministerio ha venido enfrentando retos y se ha generado una percepción adecuada del modelo y sus beneficios en los funcionarios, superando de esta manera el escepticismo mediante la difusión de actividades y acciones para su bienestar; la concientización de los jefes de área de las bondades que genera el fortalecimiento de la calidad de vida de los funcionarios, lo cual se refleja en una mayor productividad, así como que se cuestionen acerca de la necesidad de organizar el recurso humano disponible, manteniendo el cumplimiento de las tareas diarias y por ende el logro de los objetivos. De esta manera, se logra incrementar el compromiso por el trabajo en todos los colaboradores, diversidad de ideas y personas en las organizaciones, atracción de talento humano competitivo, reducción del ausentismo, mejora del clima laboral y fortalecimiento de la imagen institucional frente a la ciudadanía y las demás organizaciones públicas y privadas.





La Unidad de Regulación Financiera-URF, dentro del marco de política fijado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha trabajado en estos cuatro años por promover un marco regulatorio orientado hacia la estabilidad, el desarrollo y la innovación del sistema financiero, en beneficio de sus consumidores.

9.1. Avances en regulación

En el periodo 2018 – 2022, la URF desarrolló diversas propuestas regulatorias en las que se han abordado necesidades normativas para el sector financiero, asegurador y del mercado de capitales. A continuación, se describen las más importantes:

9.1.1. Inclusión financiera y digitalización

El sector financiero viene avanzando en su proceso de transformación digital, implementando soluciones innovadoras con miras a digitalizar y hacer más incluyente la oferta de servicios financieros en el país. Estos procesos de digitalización conllevan grandes beneficios como reducción de costos de transacción, seguridad y mejora en la experiencia de los usuarios. En este contexto, el covid-19 aumentó la adopción digital de la sociedad, aceleró el comercio electrónico e impactó la interacción entre los consumidores y los diferentes sectores en general[46].

Las brechas en el acceso y digitalización de servicios financieros se evidencian en que, para el período 2016–2017, Colombia contaba con una penetración de internet y de teléfonos inteligentes de casi el 70% y, sin embargo, sólo el 12% de los colombianos realizaba compras en línea (muy inferior al 74% en promedio mundial)[47] y únicamente la quinta parte de los comercios aceptaban medios de pago electrónicos[48]. El cierre de las brechas mencionadas se ha acelerado sustancialmente con las restricciones ocasionadas por el covid-19. Según cifras presentadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las operaciones monetarias realizadas por medio de canales digitales (internet y banca móvil) pasaron de 66% al 72,7% entre el primer semestre de 2018 y el mismo periodo del año 2021. En el marco de esta creciente digitalización y siendo conscientes de los beneficios que ello trae para la inclusión financiera, la URF adelantó una serie de iniciativas para contribuir a su desarrollo.

Para fortalecer el sector Fintech, por medio del Decreto 2443 de 2018, se permitió a los establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros y sociedades de capitalización invertir en sociedades nacionales o internacionales de innovación y tecnología financiera (Fintech). La autorización generó oportunidades de integración entre el sector financiero y los emprendimientos tecnológicos y así modernizar la actividad financiera.

Asimismo, se creó la actividad de financiación colaborativa (crowdfunding), como una alternativa de financiación especialmente para las Mipymes mediante emisiones simplificadas de valores en el mercado de capitales, a través del Decreto 1357 de 2018. Con el fin de seguir consolidando esta actividad, se aumentaron el monto máximo de emisión y se permitió la ne-

46 Mckinsey & Company (Sajal Kohli, Björn Timelin, Victor Fabius, Sofia Moulvad Veranen). How COVID-19 is changing consumer behaviour – now and forever. 2020.

47 DataReportal. DIGITAL 2020: GLOBAL DIGITAL OVERVIEW.

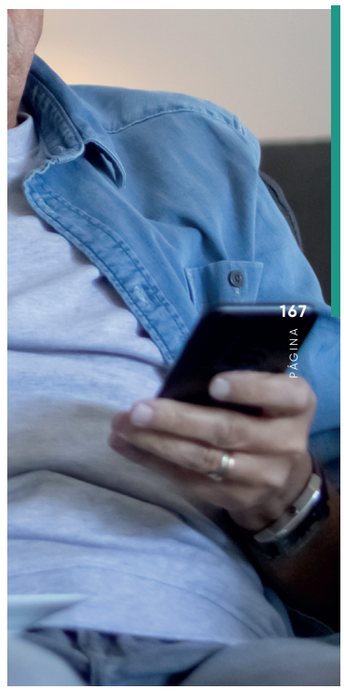
48 Cifras & Conceptos en Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia – Asobancaria. Proyecto F: Diagnóstico del uso del efectivo en Colombia. Pág. 151.

gociación de estos valores en mercados secundarios administrados por dichas plataformas, a través del Decreto 1235 de 2020.

La URF también trabajó para modernizar los canales de comercialización de productos financieros (Decreto 222 de 2020). Por un lado, viabilizó la corresponsalía móvil y digital mediante lo cual las entidades financieras podrán ofrecer sus productos y servicios a través de terceros que no disponga de una instalación física y así fortalecer la cobertura del sistema financiero. Por el otro lado, se actualizó la normatividad de los depósitos y créditos de bajo monto con el fin de ajustar la oferta de productos a las necesidades de la población.

Siguiendo las tendencias internacionales, se implementó el Sandbox Regulatorio (Decreto 1234 de 2020), en el cual se pueden constituir temporalmente entidades vigiladas por la Superfinanciera para implementar desarrollos tecnológicos innovadores. La iniciativa regulatoria definió los principios, requisitos y etapas de funcionamiento del espacio controlado de prueba, fijó los deberes de los participantes y estableció mecanismos ágiles de transición al proceso de licenciamiento de una entidad financiera regulada. El sandbox regulatorio es, en sí misma, una herramienta de innovación pública, que fortalece las capacidades del Estado para ajustar el marco regulatorio a las nuevas dinámicas del mercado y promover la innovación financiera segura y sostenida.

Asimismo, entre 2018 y 2020 la URF impulsó una reforma regulatoria con el objetivo de lograr un sistema de pago de bajo valor más eficiente. El Decreto 1692 de 2020 precisó las actividades del sistema, definió los participantes y deberes aplicables a éstos, fortaleció los estándares de gobierno corporativo de los administradores de los sistemas de pago, y elevó la transparencia e interoperabilidad en el sistema, entre otros.



Finalmente, con el fin de aumentar la competencia, eficiencia e inclusión en la prestación de los servicios financieros, desde 2020 la URF ha venido realizando un trabajo de construcción colaborativa con la industria en torno al modelo de arquitectura financiera abierta (open finance). En diciembre de 2020 publicó un primer diagnóstico y posteriormente desarrolló talleres y mesas de trabajo y en octubre de 2021 publicó el proyecto de decreto el cual abarcó 3 ejes fundamentales: (i) tratamiento de la información por parte de entidades financieras, (ii) ecosistemas digitales y finanzas embebidas, y (iii) iniciación de pagos. En 2022 se avanzará en la expedición del decreto con lo cual Colombia se convertirá en el tercer país de la región, después de Brasil y México, en establecer una regulación de Open Finance.

La agenda regulatoria de la URF de 2022 incluye estudios relevantes para la promoción de la digitalización del sistema financiero, los cuales versarán sobre: (a) nuevas tecnologías en el mercado de capitales, (b) innovación e inclusión en el sector de la economía solidaria, c) pagos transfronterizos y (e) hoja de ruta de digitalización.

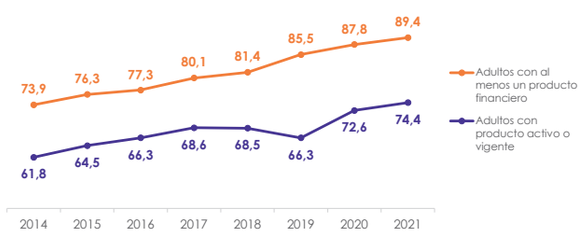
Adicionalmente, gracias al Programa Ingreso Solidario, se han logrado avances en inclusión financiera. Una de las etapas de Ingreso Solidario se dirigió a los beneficiarios que no contaban con un producto financiero, a los cuales se les vinculó a través de cuentas o depósitos enteramente digitales, cuya apertura se surtió de manera remota en un dispositivo móvil y con una amplia usabilidad por medio de diferentes canales para hacer pagos, transferencias y compras por internet.

Gracias a los desarrollos de la industria financiera de productos y servicios soportados en tecnología, el Gobierno Nacional logró incluir financieramente a cerca de un millón de colombianos en 3 meses. De acuerdo con una revisión posterior de los movimientos de los depósitos, se comprobó que el 62% de los beneficiarios han realizado operaciones como pagos o compras por canales digitales.

Siguiendo la experiencia de Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la URF y el Departamento de la Prosperidad Social, diseñaron un plan piloto para avanzar en la digitalización de los pagos del gobierno y favorecer la inclusión financiera de personas receptoras de subsidios. Este piloto finalizará en el tercer trimestre de 2022 y pretende llegar a beneficiarios a una muestra de la población vinculado a los programas "Jóvenes en Acción" y "Devolución de IVA".

Finalmente, en junio de 2018, el 80,8 % de los adultos en Colombia tenían al menos un producto financiero, lo que equivalía a 27,5 millones de ciudadanos. El Gobierno nacional, en su Plan Nacional de Desarrollo, planteó la meta de que al menos el 85% de los adultos contara con este tipo de productos en 2022. La estrategia para lograrlo fue completamente exitosa, y antes de terminar 2021, el 89,4 % de los adultos en el país contaban con un producto financiero, logrando la inclusión financiera de casi 5 millones de colombianos en los últimos 3 años y superando con creces la meta inicial (Gráfico 30).

Gráfico 30. Evolución de inclusión financiera



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, Reporte de inclusión financiera.

9.1.2. **Mercado de capitales**

En el periodo 2018–2022 el Gobierno Nacional implementó diferentes propuestas normativas tendientes a promover un mercado de capitales más profundo, dinámico, inclusivo.

En primer lugar, en búsqueda de un diagnóstico claro y preciso sobre la situación del mercado de capitales en el país, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el acompañamiento del Banco Mundial y el apoyo técnico de la Unidad de Regulación Financiera, llevó a cabo la Misión del Mercado de Capitales entre 2018 y 2019. Como resultado, el gobierno recibió de mano de los expertos de la misión un diagnóstico comprensivo sobre los avances del mercado y más de 50 recomendaciones de posibles acciones para lograr un mercado más accesible a nuevos emisores e inversionistas, ampliación de la oferta de vehículos y productos y seguir fortalecimiento el profesionalismo y estructuras de gobierno corporativo de los participantes.

A partir de las recomendaciones de la Misión, en octubre del 2020 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo técnico de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) y de la Superintendencia Financiera de Colombia, publicó la Política Pública para el Desarrollo del Sistema Financiero. El documento estableció cinco objetivos de desarrollo y una hoja de ruta con 74 acciones para ejecutar en el periodo 2020-2025: 1) promover la transformación eficiente del ahorro y la inversión 2) facilitar la digitalización 3) consolidar la seguridad y estabilidad del sistema financiero, 4) impulsar el acceso universal al sistema de pagos electrónicos y 5) fortalecer el marco institucional.

A enero de 2022 se había ejecutado el 19% de las acciones contenidas en el plan de trabajo, 51% se recogió en el Proyecto de Ley de Financiamiento para Todos y el 22% restante se plasma en la agenda regulatoria.

Más allá de la misión, en octubre de 2018, se modificó el régimen de los fondos de capital privado-FCP[49] (Decreto 1984 de 2018), industria que ha tenido un papel importante en el desarrollo del mercado de capitales al ser un vehículo que facilita la canalización de recursos de los inversionistas hacia diferentes sectores económicos, en particular hacia proyectos con retornos y riesgos diversos a los tradicionales. El decreto construyó un cuerpo normativo específico para la industria de FCP, fortaleciendo así los estándares de gobierno corporativo y administración de riesgo y habilitó la posibilidad de emisión de bonos.

Con el fin de promover el crecimiento de operaciones de préstamo de valores como fuente de liquidez del mercado y continuar consolidando la custodia de valores, se expidió el, se viabilizó la realización de operaciones de transferencia temporal de valores de renta variable en el mercado mostrador-OTC (Decreto 1351 de 2019) de conformidad con las mejores prácticas internacionales. De igual manera, se facilitó la participación de los custodios de valores como agentes de transferencia en nombre de los portafolios custodiados.

Para reactivar del mercado de valores durante la pandemia, el Decreto 1235 de 2020 estableció los requisitos de gobierno corporativo para habilitar por primera vez que las SAS[50] emitieran valores en el mercado y amplió el plazo para el desarrollo de programas de emisión y colocación de valores.

Asimismo, con la finalidad diversificar la base de inversionistas del mercado de valores, reconociendo la heterogeneidad de los participantes en términos de conocimiento, experiencia y capacidad de administración de riesgos de los diversos productos del mercado, se expidió el Decreto 1291 de 2020. En este sentido se ajustaron las condiciones para la participación como inversionistas en los fondos de capital privado, promoviendo la participación de inversionistas en el fortalecimiento del emprendimiento local. Así mismo, se ajustaron los requerimientos en la definición de inversionistas profesionales a los estándares internacionales y a las condiciones actuales del mercado local.

El Decreto 151 de 2021 introdujo modificaciones al régimen de revelación de información de los emisores en el mercado de valores, con el fin de continuar desarrollando un marco regulatorio robusto que responda a la innovación y al desarrollo natural del mercado, permitiendo que los emisores de valores revelen al mercado la información adecuada y en los momentos pertinentes, con el objetivo de que los inversionistas y el mercado en general tenga acceso a información idónea y en condiciones de igualdad para tomar decisiones de inversión.

Con el fin de continuar dinamizando el mercado de capitales, se expidió el Decreto 053 de 2022, el cual creó nuevas alternativas de inversión al permitir que los fondos de inversión colectiva cerrados puedan emitir bonos en el mercado de capitales, permitiendo que más inversionistas accedan a más opciones de inversión de conformidad con sus perfiles de riesgo. De igual manera, este fomenta la internacionalización de las infraestructuras del mercado de capitales, amplia los plazos de las operaciones del mercado

49 De acuerdo con la información de la SFC, en diciembre de 2018 había 86 fondos de capital privado que administraban recursos por valor de $19,3 billones, mientras que en el mismo mes del año 2021 se cuenta con 94 fondos y unos activos administrados de $29,5 billones, lo que representa un incremento del 52,8% en el valor invertido en estos vehículos a lo largo del periodo

50 Según la información de la Superintendencia Financiera de Colombia, a diciembre de 2021 5 SAS han podido acceder a financiación mediante la emisión de bonos en el segundo mercado colombiano

monetario, y actualiza normas sobre el uso de dispositivos electrónicos en mesas de dinero.

La agenda desarrollada por el Gobierno Nacional ha promovido diferentes aspectos de la oferta, la demanda y de las infraestructuras en el mercado de capitales, buscando contar con un mercado más profundo, inclusivo y dinámico, acorde con nuevos desarrollos de la economía. Se debe destacar el acceso de cinco sociedades anónimas simplificadas a financiación mediante canales desintermediados emitiendo bonos en el segundo mercado.

Igualmente se ha promovido eficiencias en los esquemas de financiación de los fondos de inversión colectivos cerrados y de los fondos de capital permitiendo que sean emisores de deuda, lo cual genera que los inversionistas cuenten con un mayor número de productos como alternativa de inversión. Los fondos de capital privado han aumentado en número y en activos administrados, lo cual facilita la canalización de recursos hacia diferentes sectores económicos estratégicos.

De otra parte, hay avances importantes en los regímenes de información a revelar por parte de los emisores, buscando reducir cargas para las entidades que participan en el mercado y que los inversionistas cuenten con información de calidad para su toma de decisiones. Así las cosas, la regulación ha promovido eficiencias en el mercado de capitales, fomentando el acceso de emisores e inversionistas, uso adecuado de infraestructuras y mejores estándares de información a revelar.

9.1.3. **Estabilidad financiera**

Los últimos años han conllevado importantes desafíos para la regulación prudencial. El choque que ha enfrentado la economía con ocasión de la pandemia de covid-19, puso a prueba la solidez de las entidades y su capacidad de administrar y gestionar riesgos, y ratificó la importancia de contar con un sistema fuerte, estable y resiliente.

El marco de regulación prudencial desarrollado en los últimos años ha permitido que hoy las entidades financieras cuenten con mayores niveles de capital, de mejor calidad, y alineado con los estándares internacionales. Para consolidar el fortalecimiento de estas entidades el Gobierno Nacional, a través del marco regulatorio, le ha apuntado a tres frentes: a) convergencia a estándares internacionales b) ampliar las oportunidades de inversión y mejorar la asignación de recursos y c) contar con una regulación eficiente y participativa.

También, se destacan importantes avances para actualizar y robustecer la regulación aplicable a las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, así como incorporar a la regulación herramientas normativas para la reactivación de la economía con ocasión de la crisis económica y social derivada de la pandemia.

Uno de los objetivos fundamentales de la regulación prudencial es el de consolidar la seguridad y estabilidad del sistema financiero. En esa medida, se ha vuelto relevante cerrar las brechas entre la normativa local y los estándares internacionales; alrededor de este objetivo se han alcanzado importantes logros:

a. Convergencia a Basilea III: en Colombia, el proceso de convergencia a los estándares internacionales propuestos por el Comité de Supervisión Bancario de Basilea (BCBS, por su sigla en inglés) se ha hecho de forma ordenada, sistemática y paulatina.

Con la expedición del Decreto 175 de 2022, se materializó una iniciativa regulatoria que propende por incorporar los mejores estándares y recomendaciones internacionales sobre la calidad del patrimonio técnico para los administradores de activos de terceros y actualizar las metodologías de medición de riesgos asociadas con la naturaleza de las operaciones que realizan estas entidades. Con este decreto también se generan estándares más uniformes de patrimonio técnico para todas las entidades del sector, teniendo en cuenta las particularidades de los administradores y con el fin de reducir ineficiencias derivadas de posibles arbitrajes regulatorios.



Lo anterior tiene en cuenta la importancia de que los requerimientos de capital sean acordes con los riesgos a los que estas entidades están expuestas y de que los riesgos financieros de los activos que enfrentan estas entidades estén respaldados por el patrimonio del administrador, pues de incurrirse en pérdidas superiores al nivel de este último, se podrían presentar situaciones que afecten la estabilidad del sistema financiero.

b. Convergencia a Solvencia II para el sector asegurador: en los últimos años Colombia ha avanzado hacia marcos normativos, estándares, y buenas prácticas internacionales en regulación de la industria aseguradora. En este proceso se busca converger gradualmente hacia el estándar de Solvencia II, para incorporar a la regulación actual cambios en aspectos relacionados con: i) requerimientos de capital ii) normas de gobierno corporativo y iii) mecanismos que permitan mayor transparencia sobre los riesgos asumidos y que tengan en cuenta las particularidades de la industria de seguros en Colombia.

c. Convergencia a Solvencia II para los establecimientos de crédito: La última crisis financiera internacional evidenció que varias quiebras bancarias se caracterizaron por un inadecuado control sobre las exposiciones agregadas que estas entidades tenían respecto a un grupo de contrapartes que representan un factor de riesgo común. Al respecto, el BCBS señala la importancia de contar con un marco de grandes exposiciones para complementar los requisitos de capital basados en riesgos, dado que estos últimos no están diseñados para proteger a la entidad de grandes pérdidas resultantes del incumplimiento de una sola contraparte.

Con el Decreto 2360 de 1993, Colombia implementó un esquema que define cupos máximos para las operaciones activas de crédito y límites para la concentración de riesgos de los establecimientos de crédito. Sin embargo, un análisis del contexto actual del sistema financiero colombiano, junto con la evaluación adelantada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 2012 y 2021, en el marco del programa FSAP, y la comparación con el nuevo marco de grandes exposiciones emitido por el BCBS, reveló que muchas de las disposiciones del marco normativo colombiano requieren una revisión y actualización.

Durante este proceso de convergencia, en noviembre de 2020 la URF publicó un estudio con el diagnóstico sobre el marco local e identificó las brechas frente al marco de grandes exposiciones emitido por el BCBS (2014). Este estudio se elaboró como un punto partida de conversación con las partes interesadas que derivó en la construcción de la propuesta normativa. Durante el 2021 se realizó un requerimiento de información para establecer el estado actual de las exposiciones y potenciales implicaciones de realizar ajustes según el marco conceptual esbozado en el estudio de 2020.

En materia de la ampliación de oportunidades de inversión y mejoras en la asignación de recursos, se impulsaron importantes iniciativas regulatorias para fortalecer la canalización eficiente de recursos de ahorro e inversión se adelantaron las siguientes iniciativas:

a. Renta vitalicia inmobiliaria: con el Decreto 1398 de 2021, mediante un trabajo conjunto con el Ministerio de Vivienda y la Superintendencia Financiera de Colombia, se reglamentó este producto financiero que busca permitir a los hogares generar ingresos complementarios a partir de la movilización de sus activos inmobiliarios e incentivar la participación de inversionistas y otros agentes en el sistema financiero. También se establecieron deberes de las entidades aseguradoras de vida frente a este producto, tales como el deber de recomendación profesional, asesoría y de realizar sus mejores esfuerzos para obtener el mejor resultado en la operación.

b. Fondos Voluntarios de Pensión (FVP): Corresponden a una alternativa de inversión que incentiva el ahorro de largo plazo y potencializa la rentabilidad de recursos para favorecer el incremento de mesadas pensionales o el reconocimiento de una pensión. En 2020, con la expedición del Decreto 1207, se desarrolló un marco regulatorio para este producto buscando incentivar el mejor desempeño de sus administradores y así propiciar significativos beneficios para la industria y los consumidores. En este sentido, se realizaron importantes modificaciones a los criterios de gestión y de selección de activos de los FVP para hacerlos más eficientes.

c. El Decreto 1207 de 2020 hace parte del nuevo enfoque de regulación prudencial basado en principios en la que se han ido involucrando otros productos financieros, para el que es indispensable que la regulación esté acompañada de una mayor capacidad del gobierno corporativo de las sociedades administradoras y de la obligación de estas entidades de brindar información clara y suficiente sobre las diferentes opciones de planes de inversión, en especial sobre los riesgos, la rentabilidad, las comisiones y costos de la operación.

d. Metodología de cálculo de la rentabilidad mínima para portafolios de cesantías de corto plazo: en 2021 se expidió el Decreto 270 con el fin de homogenizar la metodología de cálculo de rentabilidad mínima del portafolio de cesantías de corto plazo con las metodologías de cálculo de rentabilidad mínima de todos los portafolios de pensiones obligatorias y de cesantías, a efectos de brindar espacios de maniobra a los administradores consistentes con escenarios de bajas tasas de interés, reforzar los mecanismos de transparencia y disciplina de mercado, y generar consistencia entre las decisiones de inversión y el perfil de riesgo del portafolio administrado.

Durante los últimos años, el Gobierno Nacional ha impulsado múltiples iniciativas regulatorias con el objetivo de preservar la solidez de las organizaciones de economía solidaria prestadoras de servicios de ahorro y crédito, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, a través de la optimización de su marco regulatorio y de supervisión:

a. Gobernanza: mediante el Decreto 962 de 2018 se expidieron criterios mínimos para fortalecer los instrumentos de revelación de información a los asociados, la participación plural y democrática de los asociados en los órganos de dirección, administración y control, la relación entre los asociados y sus delegados, la idoneidad de los miembros del consejo de administración o junta directiva, la selección de la gerencia y la junta de vigilancia o el comité de control social, la administración de conflictos de interés, la coordinación e independencia entre los órganos de administración, control y vigilancia, las transacciones con partes interesadas, y la independencia de la revisoría fiscal, entre otros aspectos. Con esta norma se busca robustecer e implementar esquemas de buen gobierno que generen un efecto positivo en el desarrollo de las entidades del subsector solidario.

b. Riesgo de liquidez: con la expedición del Decreto 704 de 2019 se incorporaron al marco regulatorio de este subsector herramientas para fortalecer su gestión del riesgo de liquidez con base en sus características particulares y los últimos avances de los estándares internacionales. Entre dichas herramientas se destacan algunas actualizaciones al sistema de administración de riesgos con el fin fortalecer su identificación, medición, control y monitoreo; ajustes en la composición del fondo de liquidez reconociendo el carácter permanente de ciertos depósitos; disposiciones que buscan limitar la concentración de captaciones y aportes sociales; y la implementación de indicadores para la medición del riesgo de liquidez como el IRL. Asimismo, este marco normativo fortaleció las facultades e instrumentos de la Superintendencia de la Economía Solidaria para ejercer su supervisión al riesgo de liquidez.

c. Institucionalización de la red de seguridad financiera: con el Decreto 1997 de 2019, se creó la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito (CCAC)

como una instancia de coordinación, análisis y evaluación de situaciones relevantes para la estabilidad de las organizaciones, así como para promover acciones de optimización y de articulación oportuna de medios y procedimientos para el seguimiento del subsector, e identificación de necesidades para su fortalecimiento. Esta comisión está integrada por diferentes autoridades del orden nacional que cuentan con funciones relacionadas con el seguimiento del subsector: el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la URF.

d. Identificación de brechas con estándares internacionales: en el marco de las iniciativas que integran el objetivo de consolidar la seguridad y la estabilidad financiera dispuesto en el Documento de Política Pública: "Para un mayor Desarrollo del Sistema Financiero" expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2020, este Ministerio y la URF, con la cooperación técnica de la Corporación Andina de fomento -CAF-, se encuentran desarrollando un estudio técnico, con apoyo externo calificado, que presente un diagnóstico de la eficiencia de la normatividad actual aplicable a las organizaciones del subsector, la identificación de brechas frente a recomendaciones, buenas prácticas y estándares internacionales, y una propuesta sobre los temas pendientes por regular que se consignen en una hoja de ruta para los próximos cinco años. La presentación de esta hoja de ruta se tiene prevista para el segundo trimestre de 2022.

Finalmente, con ocasión de la crisis económica y social derivada de la pandemia, a los frentes de trabajo se sumó la necesidad de priorizar acciones para la reactivación de la actividad económica del país, tanto de corto como de mediano plazo. Desde la regulación financiera se aportaron herramientas regulatorias para enfrentar la situación en temas relacionados con: a) la capacidad de las empresas para encontrar recursos para su estabilización y fortalecimiento y b) propender por la solidez y resiliencia del sector financiero.

a. Actualización de las disposiciones prudenciales aplicables al FNG: los Decreto 466 y 1286 de 2020 actualizaron las 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 mediante el otorgamiento de garantías a actores claves de la actividad productiva y comercial del país.

b. Autorización para que Findeter realice operaciones de crédito directo: a través del Decreto legislativo 468 de 2020, modificado posteriormente por otras disposiciones, se autorizó a Findeter para que esta entidad pueda ofrecer crédito directo destinado exclusivamente a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para atender las consecuencias derivadas de la pandemia. Dichas operaciones de crédito deben estar priorizados para aquellos municipios y departamentos a los cuales les resulta más difícil acceder a líneas de crédito a través del sistema financiero tradicional.

c. Flexibilización del régimen de inversiones de inversionistas institucionales: el impacto económico derivado de la pandemia hizo evidente que algunas de las disposiciones contenidas en el régimen de inversión de las AFP y aseguradoras limitaban la capacidad de estas para realizar inversiones en instrumentos que mejoran las condiciones de riesgo y retorno de los portafolios administrados y, a su vez, aumenten la cantidad de recursos disponibles para promover el desarrollo de actividades productivas. A partir de las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales se identificó la oportunidad de iniciar un proceso gradual de implementación de un nuevo paradigma en materia de inversiones, desde uno basado en cupos, límites y restricciones a uno más flexible que permita la mejor consecución de los objetivos de inversión de los recursos administrados.

d. El Decreto 1393 de 2020 contempla, entre otros, los siguientes elementos: eliminar algunos de los límites aplicables a la inversión en instrumentos alternativos; facultar a la junta directiva de los inversionistas para determinar el límite máximo de inversión en instrumentos alternativos; la eliminación del límite de negociación de divisas en operaciones spot; la inclusión de las emisiones del segundo mercado que no cuenten con calificación dentro de los activos admisibles; y finalmente, se incorporan estándares de conducta mínimos para los administradores de los recursos de los inversionistas institucionales.

9.2. **Proyectos de ley estratégicos en el sector financiero**

Entre 2021 y 2022 se presentaron dos iniciativas legislativas con el objetivo de promover un sistema financiero más dinámico, competitivo, resiliente e inclusivo. La primera iniciativa corresponde al Proyecto de Ley 413 de 2021 sobre sistema de pagos y mercado de capitales radicado en marzo de 2021. El proyecto tenía cuatro objetivos: i) impulsar el acceso al sistema de pagos y la inclusión financiera, ii) desarrollar el mercado de capitales, iii) modernizar la regulación de algunos subsectores financieros y iv) fortalecer el marco institucional de las labores de regulación y supervisión financiera. En ese mismo sentido, el proyecto de ley contenía cuatro títulos.

El primer título proponía un regulador único con atribuciones generales y amplias para la promoción del acceso universal, eficiente y seguro del sistema de pagos. En el articulado de este mismo título también se proponía actualizar el esquema de dispersión de subsidios con el objetivo de mejorar la focalización de política pública y hacer más eficiente la acción del Estado. El segundo título basaba sus propuestas en las recomendaciones y principales hallazgos de la Misión de Mercado de Capitales del 2019. En su articulado se proponía una transición hacia un modelo de intervención funcional, otorgándole facultades al gobierno que permitieran la modulación de licencias, eliminación de arbitrajes regulatorios y el desarrollo de un mercado de capitales inclusivo, resiliente e innovador.

El tercer título proponía la actualización, flexibilización y optimización del marco legal del sector asegurador, así como modificaciones al esquema general de inversiones y otros relacionados con las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP), y modernizar la gestión y gobernanza de entidades públicas. Finalmente, el cuarto título proponía robustecer la capacidad operativa, tecnológica y de capital humano de la Unidad de Regulación Financiera (URF) a través de un esquema de contribuciones. Así mismo, proponía ampliar las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera y actualizar su régimen sancionatorio.

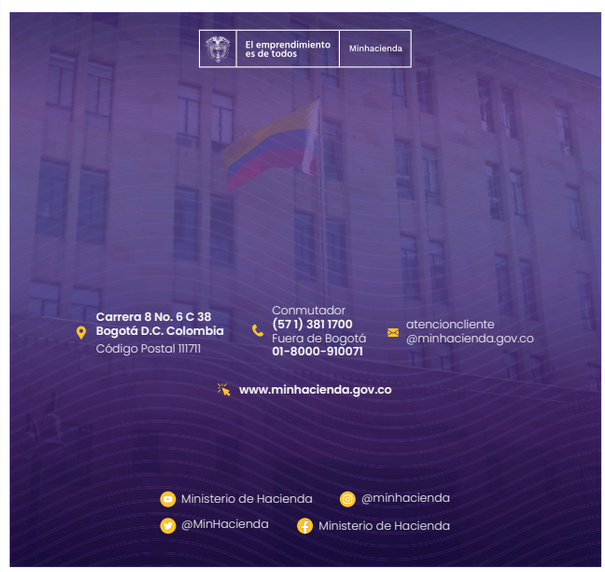
El proyecto de ley fue aprobado en primer debate de comisión tercera de Senado el 26 de mayo y posteriormente la ponencia para segundo debate fue publicada el 22 de julio de 2021. Después la iniciativa no tuvo más avance en su trámite legislativo.

La segunda iniciativa legislativa corresponde al Proyecto de Ley 337 de 2022 de Senado y 440 de 2022 de Cámara radicado el 28 de marzo de 2022. El proyecto tenía el objetivo de promover el acceso y financiamiento para la construcción de equidad a partir de dos frentes: i) impulsar los avances logrados en inclusión financiera y ii) desarrollar mecanismos que faciliten la financiación del tejido empresarial en Colombia. En ese sentido, el proyecto de ley contaba con dos títulos con cuatro y cinco capítulos, respectivamente.

El primer título proponía el acceso a financiación formal y combatir la figura del "gota a gota" o "pagadiario". Para ello, facilitaba el desarrollo de políticas públicas dirigidas a impulsar la democratización del crédito en sectores con bajo nivel de acceso; simplificar el proceso de apertura de crédito de bajo monto; respaldar hasta el 95% de créditos de bajo monto por parte del Fondo Nacional de Garantías; y brindar un subsidio a la comisión de garantía, de acuerdo con disponibilidad presupuestal. Así mismo, se proponía la habilitación de emisión de bonos y acciones de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), con el objetivo de ampliar el acceso a empresas y emprendimientos al mercado de capitales. En ese mismo sentido se proponía una nueva regulación para la especialización de los intermediarios de valores mediante requisitos proporcionales. En último lugar, el primer título proponía la internacionalización de los servicios de cámaras central de contraparte.

En cuanto al segundo título se proponía, nuevamente, un regulador único con atribuciones generales y amplias para la promoción del acceso universal, eficiente y seguro del sistema de pagos, así como actualizar el esquema de dispersión de subsidios. Así mismo, se proponía crear un marco general para el desarrollo de las finanzas abiertas (Open Data) en donde entidades financieras y comerciales compartieran información, cuando los consumidores lo autoricen. Por otra parte, se proponían una serie de facultades para modernizar la regulación del sector asegurador con el objetivo de ampliar las posibilidades de ofrecimiento de seguros inclusivos y masivos, y promover el uso de nuevas tecnologías y modalidades de seguros con menores costos. Finalmente, en este mismo título se proponían facultades para regular la operaciones y funcionamiento de prestadores de servicios de criptoactivos y el fortalecimiento institucional de las autoridades financieras como la URF y la Superintendencia Financiera. La gaceta del proyecto fue publicada el 26 de abril de 2022 y posteriormente, el 19 de junio de 2022 fue archivado por tránsito de legislatura.

Se considera que el articulado y la exposición de motivos de ambos proyectos de ley, sobre el sustento técnico de las propuestas, servirán de insumos para futuras iniciativas legislativas, así como de propuestas orientadoras de política pública para el sistema financiero. Esto en especial en aquellas dirigidas a la profundización del mercado de capitales, la modernización de los subsectores del sistema financiero con el objetivo de hacerlo más resiliente, competitivo e inclusivo y a promover el acceso a la democratización del crédito en sectores con bajo acceso.



CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PRESENTADO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2021 SENADO

por la cual se ordena actualizar el inventario nacional de la Red Vial Terciaria y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Radicado: 2-2022-036172
Bogotá D.C., 19 de agosto de 2022 17:26

Honorable Congresista
ROY BARRERAS
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C

Radicado entrada
No. Expediente 31500/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley 175 de 2021 Senado "Por la cual se ordena actualizar el inventario nacional de la Red Vial Terciaria y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por *objeto actualizar el inventario de la Red Vial Terciaria y busca su publicación y actualización en la página web del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-.*

Dentro de las medidas propuestas, se destacan las medidas contenidas en los artículos 2 y 4 de la iniciativa, que señalan:

> "***Artículo 2º.*** *El Instituto Nacional de Vías -INVIAS- o quien haga sus veces, llevará un registro público de las vías de la Red terciaria del país que se elaborará con la información que remitan al Instituto los alcaldes y gobernadores. Este registro constituirá el Inventario Nacional de la Red Terciaria Vial.*
>
> ***Parágrafo transitorio.*** *Los alcaldes y gobernadores tendrán un plazo de seis (6) meses para reportar la información que se requiera para conformar el Inventario Nacional de la Red Terciaria Vial al Instituto Nacional de Vías -INVIAS- o quien haga sus veces, de acuerdo con los parámetros que para el efecto fije el Gobierno Nacional".*
>
> *"**Artículo 4º.** El Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, o quien haga sus veces, deberá presentar el registro público de las vías de la Red terciaria del país en su página web.*
> ***Parágrafo**. El registro público de las vías de la Red terciaria del país deberá ser actualizado anualmente con base en la información reportada y por las alcaldías y gobernaciones del país".*

Al respecto, es pertinente resaltar que indudablemente estas propuestas derivarían en que el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- o quien haga sus veces incurra en gastos adicionales no contemplados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin considerar una fuente de ingreso adicional para su financiamiento, conforme lo prevé la Ley 819 de 2003[1]. Así las cosas, tomando como referencia los gastos asociados al Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, se tiene que la implementación de lo contemplado en la iniciativa podría tener un costo aproximado de **$14.470 mil millones**[2], sin contemplar las erogaciones requeridas para su funcionamiento. Sobre el particular, tomando en consideración el sistema de información del Instituto Nacional de Salud (INS), para la vigencia 2022, el INS ha destinado alrededor de **$5.710 millones** al funcionamiento del sistema mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones. Es de advertir que estos costos son aproximados y podrían resultar superiores, dadas las características técnicas propias del sistema a implementar.

En línea con lo anterior, de acuerdo con la normativa presupuestal vigente, se reitera que es responsabilidad de cada sección presupuestal (Ministerios, Departamentos Administrativos y/o **Establecimientos Públicos**), que las respectivas entidades incluyan asuntos relacionados con la iniciativa en los respectivos anteproyectos de presupuesto de los programas y proyectos que pretendan ejecutar en la respectiva vigencia fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena resaltar que actualmente el numeral 15.6 del Decreto 1292 del 2021[3] ya establece en cabeza del INVIAS la obligación de "*administrar el sistema de estadísticas y* ***mantener un inventario actualizado del estado de la infraestructura****, índices de accidentalidad, costos de insumos y precios unitarios, de las obras de mantenimiento y reparación que se deban efectuar y coordinar las acciones necesarias para tomar las medidas correctivas sobre los puntos críticos de accidentalidad". (Subrayado fuera de texto).*

Ahora bien, en relación con el parágrafo del artículo 2, se encuentra la asignación de obligaciones a las entidades territoriales sin que se les asigne una fuente de financiación, lo que implica, de un lado, que acudan a sus ingresos corrientes de libre destinación, desembocando en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
[2] Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2022. Actualizado por IPC a precios 2022.
[3] **Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías - INVIAS**

implique el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece el artículo 4 de la Ley 617 de 2000[4]; de otro lado, un eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999[5].

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA
Viceministro General
DGPPN/OAJ

UJ – 0590/2022

Proyectó: Jean Marco Feria Perozo
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República
H.S. Sandra Ramírez - Ponente

[4] **ARTICULO 4o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS.** Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

[5] Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA
VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

CONTENIDO

Gaceta número 942 - Martes, 23 de agosto de 2022
SENADO DE LA REPÚBLICA
Págs.
INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (Memoria Hacienda 2018-2022)..... 1
CONCEPTOS JURÍDICOS
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de ley número 175 de 2021 Senado, por la cual se ordena actualizar el inventario nacional de la Red Vial Terciaria y se dictan otras disposiciones..... 46