



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - Nº 893

Bogotá, D. C., jueves, 5 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 87 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIONES ECONÓMICAS TERCERAS
Y CUARTAS DE SENADO DE LA REPÚBLICA
Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTA NÚMERO 034 DE 2017

(septiembre 12)

Período Constitucional 2014-2018

Sesión Conjunta

En la ciudad de Bogotá, D. C., siendo las 10:30 a. m. del día martes 12 de septiembre de 2017, se reunieron en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional los miembros de las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, bajo la Presidencia del honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía, Presidente de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, y la Vicepresidencia del honorable Senador Juan Samy Merheg Marún, Presidente de la Comisión Cuarta del Senado de la República. Los señores Secretarios de las cuatro Comisiones Económicas certificaron la siguiente asistencia conformando quórum decisorio, así:

Comisión Cuarta de Cámara:

Primer llamado a lista:

Abril Tarache Jorge Camilo
Benjumea Moreno Éduar Luis
Curi Osorio Marta Cecilia
Diazgranados Abadía Eduardo A.
Guerra de la Rosa Orlando Aníbal
Gerrero Montaña Nicolás Daniel
Quintero Romero Eloy Chichi
Restrepo Salazar Antonio
Sinisterra Valencia Hernán
Zorro Africano Gloria Betty

Se hacen presentes en el transcurso de la sesión:

Benavides Solarte Diela Liliana
Castaño Pérez Mario Alberto
Castillo Suárez Fabián Gerardo
Córdoba Manyoma Nilton
Díaz Barrera Marcos Yohan
Díaz Granados Torres Luis Eduardo
Elizalde Gómez Rafael
Estupiñan Calvache Hernán Gustavo
Flórez Asprilla José Bernardo
Gallón Arango Luis Horacio
González Duarte Kelyn Johana
Lemos Uribe Juan Felipe
Moreno Marmolejo Luz Adriana
Rivera Peña Juan Carlos
Roldán Avendaño John Jairo
Villamil Benavides Ángel Antonio
Zuluaga Henao María Regina

Comisión Tercera de Cámara:

Contestaron a lista:

Arango Torres Jaír
García Jacquier Pierre Eugenio
Housni Jaller Jack
Moreno Villamizar Christian José
Ortiz Nova Sandra Liliana
Padauí Álvarez Hernando José
Ramírez Valencia León Darío
Rojas Vergara Candelaria Patricia
Zabaraín D´Arce Armando Antonio

Se hicieron presentes en el transcurso de la sesión:

Arroyave Botero Fabio Alonso
 Barguil Assis David Alejandro
 Blanco Álvarez Germán Alcides
 Bonilla Soto Carlos Julio
 Cárdenas Morán Jhon Jairo
 Castillo García Nancy Denise
 Chacón Camargo Alejandro Carlos
 Clavijo Clavijo Orlando Alfonso
 Contento Sanz Elda Lucy
 Cuenca Cháux Carlos Alberto
 Gómez Amín Mauricio
 Martínez Rodríguez Euler Aldemar
 Méndez Bechara Raymundo Elías
 Pérez Pineda Óscar Darío
 Piedrahíta Lyons Sara Helena
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro
 Serrano Pérez Jaime Enrique
 Velásquez Nieto Olga Lucía

Con excusa dejan de asistir los honorables Representantes Barrera Rueda Lina María, Crissien Borrero Eduardo Alfonso.

Comisión Tercera de Senado:

Contestaron a lista:

Araújo Rumié Fernando Nicolás
 Casado de López Arleth Patricia
 Celis Carrillo Bernabé
 Navarro Wolff Antonio José
 Villalba Mosquera Rodrigo

Se hicieron presentes en el transcurso de la sesión:

Corzo Román Juan Manuel
 Cristo Bustos Andrés
 Duque Márquez Iván
 Gnecco Zuleta José Alfredo
 Guerra de la Espriella Antonio
 Guerra de la Espriella María del Rosario
 Hoyos Giraldo Germán Darío
 Suárez Mira Olga Lucía
 Tamayo Tamayo Fernando

No asistió el honorable Senador Elías Vidal Bernardo Miguel.

Comisión Cuarta de Senado:

Contestaron a lista:

Ashton Giraldo Álvaro Antonio
 Amín Escaf Miguel
 Mejía Mejía Carlos Felipe
 Paredes Aguirre Myriam Alicia
 Ramos Maya Alfredo

Se hicieron presentes en el transcurso de la sesión:

Álvarez Montenegro Javier Tato
 Cepeda Sarabia Efraín José
 Duque García Luis Fernando
 Guerra Sotto Julio Miguel
 Merheg Marín Juan Samy
 Restrepo Escobar Juan Carlos
 Tovar Rey Nohora Stella

Con excusa dejan de asistir los honorables Senadores Besaile Fayad Musa, Char Chaljub Arturo.

Nota 1: Una vez realizado el llamado a lista, por parte de las Secretarías de las Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara, Tercera y Cuarta de Senado proceden a verificar el quórum en dichas células legislativas, presentándose el siguiente resultado:

Comisión Cuarta Cámara: Quórum deliberatorio

Comisión Tercera Cámara: Quórum deliberatorio

Comisión Tercera Senado: Quórum deliberatorio

Comisión Cuarta Senado: Quórum deliberatorio

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Muchas gracias, señores Secretarios; el día de hoy tenemos convocado al señor Ministro de Hacienda, al Director de Planeación, al señor Ministro de Salud y Protección Social, al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y al señor Contralor General de la República; lo mismo que al señor Superintendente Nacional de Salud. Tiene la palabra, señora Secretaria Comisión Cuarta.

Secretaria Comisiones Conjuntas:

Señor Presidente, para permitirme leer las notas enviadas por la Contraloría y el Ministerio de Agricultura; que dicen así:

“Bogotá, 8 de septiembre de 2017

80013-2017-726

Doctora

CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO

Secretaria

Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas

Senado de la República y Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Cámara Invitación Comisión Cuarta - Proyectos de ley número 051 de 2017 y Proyecto de ley número 056 de 2017 S- ER75627-2017.

Respetada doctora Consuelo:

Dando alcance al Oficio 80013-2017-723 del 8 de septiembre de 2017, atentamente me dirijo a Ud. con el fin de agradecer la invitación formulada al Contralor General de la República por las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, a la sesión del **Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara, y Proyecto de ley número 056 de 2017 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2018**, – “Déficit Sector Salud”; la cual se realizará el martes 12 de septiembre del presente año a las 9:00 a. m.; a la vez que solicito se excuse su inasistencia, en razón a la atención de compromisos institucionales adquiridos con anterioridad.

En cumplimiento de la función de brindar apoyo técnico al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el artículo 128 de la Ley 1474 del 2011, los funcionarios que asistirán en representación de la Contraloría General de la República son los doctores *José Antonio Soto Murgas* - Contralor Delegado para el Sector Social y *Aurora Rojas Rojas*, Asesora de Gestión de la misma Contraloría Delegada.

Cordial saludo,

Álvaro Ruiz Castro,
Jefe de la Unidad de Apoyo
Técnico al Congreso”.

Y la otra nota, señor Presidente, dice:

“Bogotá, D. C.

Doctora

CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO

Secretaria Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Excusa continuación del estudio del **Proyecto de ley número 51-2017 Cámara y 56 de 2017 Senado.**

Apreciada Secretaria:

De acuerdo a su citación programada para el próximo martes 12 de septiembre del presente año, relacionada con la continuación del estudio del **Proyecto de ley número 51 de 2017 Cámara y 56 de 2017 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2018**. Me permito excusarme por la imposibilidad de atender esta citación debido a que me encuentro citado por el Presidente de la República al Concejo de Ministros.

Me permito delegar a tan importante citación al Director de Cadenas Agrícolas, doctor *César Oliveros*, y al Director de la Oficina de Planeación y Prospectiva, doctor *Samuel Zambrano*.

Sea esta la oportunidad para reiterar la disposición de este Ministerio de atender las citaciones y responder todos los requerimientos del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

Aurelio Iragorri Valencia,

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural”.

Estas dos comunicaciones, señor Presidente, son las que han llegado a la Secretaría de la Comisión Cuarta de Cámara.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Teniendo en cuenta que ya está en el recinto la doctora Aurora Rojas Rojas, Asesora de Gestión de la Contraloría Delegada para el Sector Social, vamos a darle la palabra e iniciamos las intervenciones con ella.

Teniendo en cuenta que el citante no está, vamos a decretar un receso de 10-15 minutos, mientras llega el señor Ministro de Hacienda y el citante del sector Salud; entonces, señores Secretarios, vamos a decretar quince (15) minutos de receso y damos espera a que llegue el resto de los funcionarios.

Receso de quince (15) minutos -

Nota: Transcurrido el receso de quince (15) minutos decretados por la Presidencia se reinicia la sesión.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Le damos la bienvenida al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría y reiniciamos la Sesión del día 12 de septiembre.

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Muchas gracias, señor Presidente: honorables Senadores y Representantes; estamos hoy en Sesión de Comisiones Económicas Conjuntas, más con el ánimo de oír que de hacer una intervención a profundidad, porque sabemos que hay varios citados que van a presentar algunas observaciones e inquietudes de sus sectores con respecto al presupuesto.

Por mi parte, simplemente decir que hemos estado trabajando con los honorables Coordinadores ponentes y ponentes de este proyecto de ley, identificando algunas áreas que se consideran problemáticas, algunas áreas donde tenemos que hacer refuerzos en materia presupuestal, todo esto dentro de los montos que fueron presentados inicialmente en el proyecto de ley; hemos identificado unas necesidades importantes en algunos sectores, entre ellos el sector de educación, el sector de los servicios públicos domiciliarios y particularmente el

servicio de energía eléctrica y el servicio de gas natural. Recordemos que estos son sectores altamente subsidiados, no se cobra el costo, se cobra una tarifa reducida y esa diferencia es el subsidio que aporta el Gobierno nacional y allí se ha identificado un faltante frente al año entrante y por lo tanto se tiene que buscar una solución.

También tenemos algunas inquietudes que se han presentado en diferentes escenarios, no solo en el del Parlamento colombiano, sino también en las opiniones que han expresado sectores como el de deporte, sectores como el de ciencia y tecnología, donde se busca hacer un esfuerzo para incrementar el presupuesto y dar una señal positiva y favorable a nuestros deportistas y a la comunidad de investigación. De manera que son varios temas, varios frentes en los que hemos venido trabajando, pero estamos convencidos de que lograremos acomodar algunas de esas necesidades, probablemente no todas, pero algunas de estas necesidades dentro de los techos presupuestales que se han presentado en el proyecto de ley.

Decir tal vez, señor Presidente, que debemos avanzar en el requisito que establece la ley en materia de aprobación del monto, que vence el próximo 15 de septiembre, por eso hemos venido trabajando con ustedes los ponentes, para dar la tranquilidad de que dentro del monto total presentado por el Gobierno se pueden acomodar algunas de estas necesidades. En todo caso, el año entrante será un año de reducción del gasto en comparación con este año, pero esperamos que lo podamos hacer de una forma que no, como ha sido hasta ahora, no sea traumática, no sea una forma que reduzca la inversión social y la inversión que se hace también para mover más la economía, que es la inversión en vivienda y en infraestructura. Con esos criterios, son los que nosotros hemos venido trabajando en la conformación de este presupuesto.

Diría, señor Presidente, que tal vez es mejor escuchar algunas de las intervenciones que están pendientes, sobre todo de los invitados que ustedes han citado, y después al final dar algunas reflexiones sobre las inquietudes que aquí se presenten. De manera que por el momento pararía aquí y estaré muy atento a todas las intervenciones. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Señor Ministro, estamos atentos a la llegada de la señora Viceministra de Salud y no ha hecho presencia; entonces, vamos a darle la palabra al honorable Senador Alfredo Ramos Maya, que la había solicitado, mientras le damos tiempo a la señora Viceministra.

Se concede el uso de la palabra al honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña.

Honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña:

Muchas gracias, señor Presidente, le rogaría que pudiéramos decretar unos cinco minuticos de sesión informal para escuchar a los miembros de Codemojana, que son parte de la sociedad civil de lo que tiene que ver con un compromiso que tiene el Gobierno nacional con la región de La Mojana para unos recursos. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Apreciado Representante Nicolás Daniel Guerrero: como no se ha constituido quórum decisorio, no podemos aprobar la sesión informal; entonces, en cuanto tengamos el quórum necesario aprobamos Orden del Día, y con mucho gusto les damos la palabra en sesión informal a los invitados que vienen a defender La Mojana en su compromiso con el Gobierno. ¿Me pueden informar de la Secretaría si llegó la Viceministra de Salud? No ha llegado.

Se concede el uso de la palabra al Honorable Representante Orlando Aníbal Guerra de la Rosa.

Honorable Representante Orlando Aníbal Guerra de la Rosa:

Muchas gracias, señor Presidente: Nosotros en las Comisiones Económicas Conjuntas siempre hemos hecho el esfuerzo de ir cumpliendo cada año cuando aprobamos el Presupuesto General de la Nación, con lo que se aprobó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; con la firma de la paz, aparecieron otras necesidades para el país, unas necesidades muy importantes, por ejemplo: fortalecimiento del sector agropecuario; con la firma de la paz también, en las zonas del conflicto en los últimos 50 años se está hablando de unos Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y este Congreso, estas Comisiones, han hecho el esfuerzo y en la adición al presupuesto aprobamos 1.4 billones de pesos para el posconflicto y ahora en el presupuesto que vamos a aprobar del 2018, se van a aprobar 2.4 billones de pesos para el posconflicto; sí quiero aquí llamar la atención en varios puntos: la preocupación, por ejemplo, en departamentos como el Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guainía, Guaviare, el Meta, el Vichada, también creo que departamentos de la costa pacífica como Nariño, parte del Cauca, el Valle, el Chocó, es ¿cómo van a llegar estos recursos del posconflicto dentro de la estrategia de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial?, y por eso he llamado la atención a que sí fuera bueno que nos acompañara aquí en esta discusión del presupuesto de 2018 el alto Consejero Presidencial para el posconflicto, el doctor Rafael Pardo; porque Ministro, Mauricio Cárdenas, usted ha hecho el esfuerzo para cumplir con lo aprobado en La Habana-Cuba, o para cubrir con

esas necesidades económicas que tienen el país, para cubrir con ese pendiente que hay para la paz.

Ya se dijo que la plata para las víctimas está escasa, pero ahora nosotros, que representamos a esos departamentos del conflicto, por ejemplo, en el departamento del Putumayo, 13 municipios que se les paró el desarrollo históricamente por el tema del conflicto con el grupo armado de las FARC, sí necesitamos que se haga ese equilibrio económico en estos momentos. Porque le voy a decir qué está pasando en la práctica: se habla de apoyar los proyectos productivos agropecuarios; primero que todo, señor Ministro, no se han legalizado las tierras; segundo, los campesinos están pidiendo créditos a 10 años, donde los primeros 4 años no se paga el capital e interés; el tercero, la asistencia técnica; el cuarto tema, son los centros de acopio; el quinto, las plantas procesadoras para estos productos agropecuarios; y el sexto, la comercialización.

Sé que, si logramos montar y el Ministro de Hacienda nos ayuda, que sé que lo está haciendo, con el tema de los proyectos productivos agropecuarios, vamos a lograr aumentar las exportaciones de alimentos, porque eso sí nos va a permitir el crecimiento del país; hoy no podemos seguir dependiendo, como lo hemos dicho aquí, de los precios del petróleo. Colombia es una despensa, y sí quisiera, señor Ministro, que con ese esfuerzo que usted ha hecho de sacar del presupuesto recursos especiales para el posconflicto, arañar de todas partes para poder cumplir con lo que se aprobó con los recursos del posconflicto, sí necesitamos que esta estrategia llegue a las zonas apartadas de Colombia y sobre todo a financiar estos proyectos productivos agropecuarios en los territorios, donde los últimos 50 años se ha logrado, el conflicto armado, frenar el desarrollo y el progreso; hoy la pobreza es muy grande en departamentos como el Putumayo, el Caquetá, el Amazonas; ¿por qué?, porque no hay ni vías terciarias; gracias a Dios, aquí nos inventamos el tema de pasar unos recursos de ciencia y tecnología para vías terciarias, pero también no hay proyectos de electrificación rural, el 80% del departamento del Putumayo no tiene electrificación.

Pero les quiero dar ejemplos más difíciles: este fin de semana estuve en el municipio de Leguízamo, que es límites con el Perú; imagínense que me tocó ver cómo dos personas picadas por culebra, tuvieron que salir desde Leguízamo hasta Pasto imagínense que en el camino se mueren estas personas, que no hay recursos para ese hospital de salud ni para tener el suero contra la picada de la culebra. Son ejemplos que doy, porque es bueno que en Bogotá conozcan la realidad de la otra Colombia; y si estamos hablando del posconflicto, que estamos haciendo aquí un esfuerzo los miembros de las Comisiones Económicas, con ayuda del Ministro Mauricio Cárdenas, sí necesitamos saber cómo

se van a solucionar estos temas; en los temas de Educación, en los temas de Salud, en los temas de Vías, de electrificación, de Proyectos productivos agropecuarios, pero también en lo que se ha llamado en la otra Colombia ese tema de las comunicaciones, el tema de la señal de internet, de lo que se llama la televisión gratuita TDT y lo que se llama la señal 4G de señal de celular; estos son los grandes pendientes del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Señor Presidente, sí creo que con el Regionalizado de este Presupuesto del 2018 nos vamos a dar cuenta si estos recursos del posconflicto sí van a llegar a esas zonas del conflicto; y por eso, sé y tengo que reconocerle a usted, Ministro Mauricio Cárdenas, que haya logrado raspar la olla para que 2.4 billones de pesos vayan para lo que se llama el posconflicto en el Presupuesto General del 2018, porque ha sido muy difícil.

Pero mi preocupación, señor Ministro, es que en la adición al Presupuesto del 2017 aprobamos 1.4 billones de pesos para el posconflicto y hoy no los vemos, esos recursos, en las zonas de conflicto; ¿entonces, este 2017 esos recursos en qué se van a invertir, cuando la gente está esperando en estos departamentos apartados, del conflicto, estos recursos? quiero, Ministro, que nos ayude y Presidente, dejar esta constancia ahora que estamos aprobando el Presupuesto General de la Nación, y pienso que sí deben haber aquí funcionarios que van a manejar los recursos del posconflicto, deben estar aquí en las Comisiones Económicas para que nos expliquen, porque si usted mira el Regionalizado que todavía no tengo, por ejemplo, el Regionalizado de mi departamento, ¿dónde están los recursos del posconflicto que estamos aprobando, que gracias al Ministro de Hacienda y no estoy lamboneando a nadie aquí, es porque el Ministro de Hacienda nos ayudó a raspar esa olla para poder cumplir con los procesos de paz y con lo que está pendiente de lo que se han llamado los recursos del posconflicto para las zonas en conflicto. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Julio Miguel Guerra Sotto.

Honorable Senador Julio Miguel Guerra Sotto:

Muchas gracias señor Presidente, señor Ministro, muy buenos días, ahora vemos en el monto, que se está haciendo un gran esfuerzo y creo que tengo que felicitarlo por eso, porque por supuesto no hay recursos, estamos viendo cómo también priorizamos ciertas cosas; en el mismo sentido de algunos colegas de mi departamento, quiero también manifestarle que uno de los Programas bandera del Gobierno fue la Locomotora de Infraestructura y en ese sentido, creo que hay que hacer esfuerzos; ya lo hicimos

votando el billón de pesos, casi el billón de pesos asignado a Invías, que va a ayudar mucho a aliviar las vías Terciarias; pienso que hay que seguir haciendo un gran esfuerzo en ese sentido de las Vías Terciarias porque el atraso en infraestructura, usted sabe que es la falencia que tiene el país. Esos dos sectores me preocupan, tanto infraestructura como la parte agrícola, que va a ayudar mucho al posconflicto.

Creería que en ese sentido hay que enfocarnos, creo que la mayoría de los colegas estaríamos de acuerdo que esos dos sectores deben ser impulsados cada vez más en el país y debemos priorizar esos dos sectores.

Particularmente, en el departamento de Sucre, usted sabe muy bien que hay un Proyecto importante, que es el Proyecto Hidráulico de La Mojana, que eso habilitaría casi 800 mil o un millón de hectáreas en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, sur de Bolívar y parte de Antioquia; opino que eso es uno de los Proyectos que hace muchos años estamos tratando de hacer; por supuesto no ha habido el presupuesto, pero tampoco ha habido la voluntad política, señor Ministro, y en ese sentido vamos a mirar cómo usted nos puede ayudar para que sea un Proyecto integral, pero sobre todo en la parte técnica, para habilitar la agricultura en esta parte del país; por supuesto usted sabe que ahí confluyen cinco ríos, y eso es un cuerpo vivo que por supuesto las inundaciones en época de invierno arrasa con toda la parte agrícola y esa es una de la priorización que queremos darle al departamento.

Otra de las partes que también me preocupa mucho, es la parte del aeropuerto de Tolú, que es algo que venimos impulsando desde la Comisión y en esta mañana quiero decirle que ya está listo lo del Plan Maestro y también los terrenos que van a ser donados por una compañía privada que anunció la buena nueva. Entonces, esos dos Proyectos quisiera que usted en ese sentido nos ayudara para poder así impulsar esos dos sectores tan importantes que necesitamos hacia allá, hacia el futuro. Entonces quiero que lo tenga en cuenta, Ministro: Proyecto hidráulico de La Mojana, que confluyen cuatro departamentos; y también el aeropuerto de Tolú, que sería muy importante. Creería que de alguna forma hay que hacer todos los esfuerzos para que las Vías Terciarias sean una prioridad hacia el futuro, porque hay que seguir asignándole más recursos a este sector que tanto lo necesitamos. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Alfredo Ramos Maya.

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya:

Muchas gracias señor Presidente, la anterior sesión de la discusión de Presupuesto había tocado unos temas muy puntuales, los voy a reiterar

para seguir el hilo conductor que tenía. Había hablado, primero el *modus operandi* del Gobierno de siempre entregar a última hora el Proyecto de ley de Presupuesto, votarlo a la mayor velocidad, pupitrearlo siempre y a última hora aparecer con recursos milagrosos; el cambio de inversión, que siempre terminamos nosotros diciendo en la primera etapa que súbale el Presupuesto de tal sector, de tal otro, de tal otro y el Gobierno siempre entonces aparece con la fórmula mágica.

Adicionalmente, nunca nos han respondido dónde están los 25 billones de pesos de aplazamientos de años anteriores, eso parece que le va a quedar al próximo Gobierno ya, lo encartaron con 25 billones de pesos de varias vigencias, que nunca se les dio trámite y el Gobierno los aplazó por decreto y nunca nos dijo en qué pararon esos 25 billones de pesos.

Y además, mostramos las constantes equivocaciones del Gobierno en materia de prever cuáles iban a ser los crecimientos económicos, mostramos que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2016, solo para poner un ejemplo, el crecimiento que se había dicho para el 2017 era del 3.5%; ya vimos que el primer semestre fue el 1.2%, y ese tipo de diferencias le cuestan a los colombianos 20 billones de pesos menos de Producto Interno Bruto, esa es mucha plata, 20 billones de pesos, de cuenta de las equivocaciones del Gobierno. Y todos los años es igual, las equivocaciones están alrededor del 1.5% o el 2% entre la proyección que da el Gobierno y la realidad; eso es mucha plata que dejamos de percibir los colombianos de las cuentas alegres del Gobierno; y además, como lo dijimos la vez pasada, se hablaba del famoso dividendo económico de la paz del 2%, le estamos preguntando al Gobierno ¿qué pasa para el 2018 con esa previsión, ese 2% adicional?, que según eso ya en el 2017 que vivimos tan en paz según las estadísticas, lo que nos muestra el propio Gobierno, estamos hablando entonces que el crecimiento sin ese supuesto acuerdo ya estaría negativo; pero bueno, creo que son muchas dudas que nos quedaremos sin resolver, porque suele ser el *modus operandi* del Gobierno, quedarse callado ante los constantes incumplimientos.

Pero voy a dos temas hoy fundamentales, para seguir en este hilo conductor; si pueden poner la presentación, es tan amable, dos temas cortos: primero, la renta petrolera y la seguridad energética de Colombia. Pasemos, porque esta son las previsiones del Presupuesto. Esta es la presentación, quisiera que nos quedáramos en este slider. En el año 2014 el Presupuesto de producción de barriles por día era de 1 millón 130 mil, era lo que el Gobierno nos decía, que Colombia iba a producir 1 millón 130 mil barriles en el 2017; en el 2014 nos dijeron, hace tres años, que Colombia iba a producir 1 millón 130 mil barriles; ya el Presupuesto de 2017 para este mismo año es de 240 mil barriles, es decir, 300 mil barriles menos. El Gobierno se queja constantemente de que ya

pasó la bonanza petrolera, que no pensemos en ella, pero nada se hace al respecto, repito, en 3 años la caída del Presupuesto de barriles por día cayó en más del 25%, el solo Presupuesto; ¿cómo un Gobierno puede permitir que en tan poco tiempo caiga la producción petrolera de esa manera tan grande, tan profunda?, es mucha plata al día. Pero repito, no solo la equivocación en términos de crecimiento económico, sino también en apuntarle con una pésima política petrolera y con la excusa de que Colombia no puede crecer con el petróleo, aquí tenemos 300 mil barriles en 3 años, una caída de 300 mil barriles de petróleo al día; con un agravante, señor Ministro, y es que vemos cómo la seguridad energética en Colombia está en franco riesgo y lo vemos en petróleo y en gas. En el 2010 había una relación de reservas versus producción de 7.2 años y ahora estamos en 5.1: en 6 años, este Gobierno ha dejado caer más de 2 años las reservas de petróleo, tenemos reservas para 5 años; y de gas, en el 2010 se recibieron en 13.6 y ya vamos decayendo a 11.2, tanto petróleo como gas.

Estimados colombianos, están hoy en una grave crisis y si seguimos con este paso, va a seguir decreciendo la seguridad energética en Colombia en materia de petróleo y de gas; eso es bastante preocupante y es un tema que, aunque no tiene que ver con el Presupuesto directamente, sí muestra las malas políticas de este Gobierno. Pero como si no fuera suficiente el riesgo que hay en renta petrolera, quiero que revisemos con detalle lo que ha pasado este primer semestre con la famosa Reforma Tributaria, la que iba a salvar a Colombia.

Primero, no hay claridad sobre el recaudo y voy a mostrar tres cifras del propio Gobierno, entre el Mensaje Presidencial y el Marco Fiscal y preguntas que le hemos hecho a la DIAN, varían los montos a recaudar; pero, siguiente, si vemos el recaudo a mitad de año, lo hacemos por grupos, IVA, Renta, gravamen a los movimientos financieros.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra para una interpelación al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría.

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Muchas gracias señor Presidente, gracias honorable Senador, si puede devolverse a la gráfica anterior, Senador, el mensaje presidencial con el Presupuesto para el 2017, es decir, el Presupuesto que se radicó en julio del año pasado, naturalmente no incluía los ingresos de la Reforma Tributaria, porque eso no era una realidad en ese momento, la Reforma Tributaria se sancionó a finales de diciembre; entonces, si usted dice que el mensaje

presidencial tenía unos ingresos más bajos, eso es absolutamente cierto porque el Presupuesto lo radicamos con los ingresos que eran seguros y ciertos en ese momento, 121.98. Por supuesto, después viene la Reforma Tributaria y ya para el momento del Marco Fiscal de Mediano Plazo de este año se incorporan la diferencia entre los del Marco Fiscal y los de la DIAN, que es que en todo caso hay unos ingresos que no entran por el lado de la DIAN, pero la cifra es 129, que es la cifra con la Reforma Tributaria; pero obviamente, los 121 del mensaje Presidencial de julio del año pasado no incluye la Reforma Tributaria; entonces, eso no es prueba de un mal manejo, es todo lo contrario, es prueba de seriedad y de responsabilidad de que presentamos un Proyecto de ley para el 2017 sin la Reforma Tributaria, y solo cuando tenemos la Reforma Tributaria ya sancionada, incrementamos la proyección de ingresos y acto seguido, se radicó y se tramitó en el Congreso una Adición Presupuestal. Muchas gracias señor Presidente.

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya:

Muchas gracias señor Ministro, por la aclaración; le reitero que aquí no solamente en lo del Marco Fiscal, sino en crecimiento económico de renta petrolera, el Gobierno sigue teniendo unos baches bastante grandes que pagamos todos los colombianos.

Pero volvemos al recaudo acumulado, vamos a la cifra de junio, esto los colombianos lo tienen que conocer, porque si miramos cada uno de los ítems, IVA y consumo, Renta y CREE, gravamen a los movimientos financieros, las tasas ambientales, los otros impuestos nacionales; siguiente, creo que es el más importante, ese. El recaudo acumulado a junio muestra una variación real del 1.4%, eso con unas implicaciones grandes y los voy a mostrar. El IVA, que es el gran crecimiento, incluye licores, que iban previos a la Reforma Tributaria y ha sido el gran crecimiento, pero si vemos el acumulado global, el IVA puede ser el más importante, pero ya está incluyendo licores que el 5% del IVA sobre licores que antes no lo tenía el Gobierno y no lo había mencionado la Reforma Tributaria; Renta y CREE, tienen una sobretasa que pagaron para el 2017 y 2018, dejándole el problema nuevamente al próximo Gobierno; la sobretasa que hay, que uno tiene que adelantar el pago de Renta, pues solamente está creciendo 3.1 en términos reales, hay una disminución.

El gravamen de los movimientos financieros tiene una disminución real del 1.5%; las tasas ambientales, que no he podido entender, si se habló tanto de los impuestos verdes, ¿por qué se ha caído casi a la mitad el recudo de las tasas ambientales? Pero en resumen, hemos crecido solamente el 1.4%, creo que eso es un gran fracaso de la Reforma Tributaria, señor Ministro; aquí se anunció que esta iba a ser la salvación de Colombia, que iba a crecer la inversión, que no crece; que iba a crecer el consumo; hemos visto cómo hoy la economía está creciendo apenas al

1.2 y vimos la semana pasada sector por sector, vimos sectores como la industria y el comercio están en un momento crítico, con bastante riesgos, y los resultados los veremos en el año 2018; con un agravante, y es que cuando uno le preguntaba al Ministerio de Hacienda, siguiente, cómo iba a ser esto, cómo la Reforma Tributaria en diciembre de 2016 decía que iban a crecer cada uno de los impuestos, ¿y cómo lo dice el Marco Fiscal de Mediano Plazo? El gran crecimiento que había dado el Gobierno era el gravamen a los movimientos financieros a partir del año 2019; claro, el Gobierno ya no tenía que dar ninguna explicación y a partir del año 2019 crecían de 7, 9, 21 billones de pesos, jalonados en gran medida por dos temas: el gravamen a los movimientos financieros y la gestión de la DIAN.

Pero volvemos, llegando a 43 billones de pesos adicionales; esto es el Gobierno, ustedes lo pueden ver en cualquiera, en el Ministerio de Hacienda, en el Proyecto de ley de Reforma Tributaria, decía que iba a haber 43 billones de pesos más de recaudo para el año 2022; ya estamos viendo los niveles del año 2017 y 2018, lo que significa que se va a venir el próximo Gobierno y va a tener que hacer otra Reforma Tributaria inmediatamente, porque no va a llegar a esos, por lo menos de 21 billones de pesos del 2019, cifras alegres como las que nos suele dar el Gobierno, y repito, el sustento, que es muy poco técnico, muestra ya cambios entre el recaudo esperado en la Reforma Tributaria y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Si ven la variación de Renta, dice que son 6 billones de pesos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y 2018; el Proyecto de ley de Reforma Tributaria nos decía que iba a disminuir en un billón de pesos, que el IVA y el consumo van a aumentar en 3.5 billones de pesos, dice el Marco Fiscal de Mediano Plazo; pues decía que se iba a recaudar 9 billones de pesos más de IVA de impuesto al consumo, es decir, cifras alegres del Gobierno. Y, señor Ministro, me reitera mi equipo que los 121 billones de pesos son del mensaje presidencial de 2018. Pero bueno, solo quiero llamar la atención de los colombianos para un tema muy puntual.

Solamente para cerrar mi intervención, el problema económico en Colombia es muy grande; hablábamos de una proyección del 3.5% de crecimiento para el 2017, nos decían el año pasado; ya en el propio Marco Fiscal en unos pocos meses se cambió, ya vamos en el 2.3%, y el real, el primer semestre fue el 1.2. Los colombianos nos tenemos que apretar el cinturón y este Gobierno tiene que tomar acciones muy concretas, y ya se han hecho propuestas muy serias para reactivar el consumo y no se han tomado, se dijo que suspendiera el crecimiento del IVA; lo pidió Fenalco, y el Gobierno hace oídos sordos al respecto.

La crisis económica es seria, las cifras no se están dando y al próximo Gobierno le va a tocar capotear todas las irresponsabilidades que se están

tomando y las decisiones que se han tomado, un fracaso la Reforma Tributaria, una renta petrolera que está en riesgo, una seguridad energética que está en riesgo, y sobre todo unas cifras alegres que hacen que los colombianos tengamos 20 billones de pesos año por año; el error de las cifras del Gobierno está, y lo reitero, entre el 1.5 y el 2% de crecimiento año tras año; si usted acumula eso los últimos 4 años, hablamos casi de 60 billones de pesos menos de los colombianos, somos 60 billones de pesos más pobres y el Gobierno sigue haciendo cuentas alegres de recaudos altos, y por eso se gasta la plata de las próximas generaciones y ahí tenemos el endeudamiento histórico y las vigencias futuras en sus niveles más altos; pagarán las próximas generaciones y especialmente el Gobierno entrante, pagará las malas decisiones en materia macroeconómica que ha tomado este Gobierno; así que preparémonos para otro ajuste fiscal en cualquier momento. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Señora Secretaria, por favor me confirma si tenemos quórum decisorio. Comisión Cuarta de Cámara.

Secretaria Comisiones Conjuntas:

Señor Presidente, en la Comisión Cuarta de Cámara se ha conformado el quórum decisorio.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Cámara, por favor.

Secretaria Comisión Tercera de Cámara:

La Comisión Tercera de la Cámara de Representantes registra quórum decisorio, Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Cuarta de Senado.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Registra quórum decisorio, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Senado, por favor.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Registra quórum decisorio, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Señora Secretaria, sírvase dar lectura al Orden del Día

Secretaria Comisiones Conjuntas:

Con mucho gusto, señor Presidente;

ORDEN DEL DÍA

Para la sesión del martes 12 de septiembre de 2017 a las 09:00 a. m.

Recinto del Salón Elíptico del Capitolio Nacional

I**Llamado a lista y verificación del quórum por cada una de las Comisiones****II**

Continuación estudio del Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara, 56 de 2017 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2018. Se encuentran citados el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cardenas Santamaría; el señor Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor *Luis Fernando Mejía Alzate*.

III

Citación al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Aurelio Iragorri Valencia*; con fundamento en la Proposición número 031 de 2017 aprobada en Sesión de las Comisiones Económicas Conjuntas Tercera y Cuarta de Senado de la República y Cámara de Representante del día 29 de Agosto de 2017, suscrita por el honorable Representante Ángel Antonio Villamil Benavides.

IV

Citación al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*; al señor Ministro de Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*; al señor Superintendente Nacional de Salud, doctor *Norman Muñoz Muñoz*, con fundamento en la Proposición número 032 de 2017 aprobada en Sesión de las Comisiones Económicas Conjuntas Tercera y Cuarta de Senado de la República y Cámara de Representante del día 29 de Agosto de 2017, suscrita por el honorable Senador *Juan Samy Merheg Marín*. Invitado, señor Contralor General de la República, doctor *Edgardo José Maya Villazón*

V**Lo que propongan los honorables Senadores y Representantes.**

El Presidente,

Eduardo A. Diazgranados Abadía.

El Vicepresidente,

Juan Samy Merheg Marín.

La Secretaria,

Consuelo González de Perdomo.

El Subsecretario,

Alfredo Enrique Rocha Rojas.

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

En consideración el Orden del Día, se abre su discusión, continúa su discusión, anuncio que se va a cerrar, se cierra.

¿Aprueban los honorables Senadores y Representantes miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, el Orden del Día leído ? Comisión Cuarta de Cámara.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de la Cámara, aprueba el Orden del Día, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Cámara.

Secretaria Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera de Cámara aprueba el Orden del Día, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Cuarta de Senado.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta de Senado, aprueba el Orden del Día, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Senado.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera de Senado, aprueba el Orden del Día, señor Presidente.

Nota: Las cuatro Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y la Cámara de Representantes, votaron afirmativamente el Orden del Día, de forma ordinaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Vamos, antes de continuar, a declarar por diez (10) minutos la sesión Informal y le vamos a dar la oportunidad a quienes nos visitan al día de hoy por iniciativa, en primer lugar, Codemojana, por solicitud del Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña y del doctor Antonio Guerra de la Espriella.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

En consideración la declaratoria de Sesión Informal, se abre su discusión, continúa su discusión, anuncio que se va a cerrar, se cierra.

¿Aprueban los honorables Senadores y Representantes miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, la declaratoria de Sesión Informal? Comisión Cuarta de Cámara.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de la Cámara, aprueba la declaratoria de Sesión Informal, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Cámara.

Secretaria Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera de Cámara aprueba la declaratoria de Sesión Informal, señor Presidente

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Cuarta de Senado.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta de Senado, aprueba la declaratoria de Sesión Informal, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Senado.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera de Senado, aprueba la declaratoria de Sesión Informal, señor Presidente.

Nota: Las Cuatro Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y la Cámara de Representantes, votaron afirmativamente la declaratoria de Sesión Informal, de forma ordinaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al doctor Enrique Zambrano Castro, Presidente de Codemojana, por tres (3) minutos.

Presidente de Codemojana, doctor Enrique Carlos Zambrano Castro:

Muchas gracias señor Presidente, buenos días a todos los miembros del Congreso que convergen a estas Comisiones; gracias al doctor Nicolás Guerrero, Representante, por darnos la posibilidad de venir a refrescar la memoria al Gobierno nacional en cabeza del Ministro de Hacienda, ojalá nos escuche con respecto a una iniciativa totalmente civil, después de que se presentó un debate de control político en este mismo recinto donde hoy le refrescó la memoria y le agradecemos al Senador Guerra sobre el tema hidráulico de la zona de La Mojana; nosotros hoy representamos

esa sociedad civil que contempla la organización de 11 municipios, la cual se conformó un Comité de 54 miembros escogidos por esa sociedad, que hoy el oficio es defender los derechos de la región de La Mojana.

Esa iniciativa civil fue propuesta por estos 11 municipios y el Gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República, nos propuso que fuéramos a unas Mesas de concertación para lograr un entendimiento y poder concretar esas iniciativas que se han radicado en la Presidencia de la República; es así como hemos trabajado más de 20 Mesas con las diferentes Entidades del Gobierno nacional y en los días anteriores estuvimos en el Ministerio de Hacienda, para concretar sobre el tema de vías en dos tramos importantes, que son la vía El Cauchal-Sucre-Sucre, para empalmar con la carretera que va de San Marcos-Achí-Majagual-Guaranda, y el tramo de carretera del municipio de San Jacinto del Cauca- Guaranda-Majagual, donde se benefician por propósito directo el municipio de Nechí en Antioquia y Ayapel en Córdoba; tengo que decirle que en esos dos tramos, señor Ministro, hoy precisamente se vive la odisea más grande con nuestros agricultores, con nuestros productores, donde no tienen, debido a las fuertes lluvias que azotan a la región, no tienen por dónde sacar sus productos; el 30%, que lo pueden investigar, de esa cosecha, se ha visto afectada, podrida prácticamente, porque no ha sido posible que nuestros campesinos la saquen.

Entonces, esperamos hoy que el Ministerio de Hacienda contemple el compromiso y se haga una realidad lo que el Gobierno en esas 19-20 Mesas que se han hecho con la sociedad civil, se vuelva realidad. Entonces, esperamos, señor Ministro y señores Congresistas, todo el apoyo de ustedes para esta región que tanto sufre con el problema de las inundaciones año tras año. Es así como esperamos que ese Proyecto hidráulico que hoy tiene el Fondo de Adaptación, sea una realidad y así nos han vendido la idea de que, en el próximo año, mes de enero, arrancarían las Obras de los diques y las compuertas para esta región.

Creo en el Gobierno nacional, desde luego, y por eso la sociedad civil en vez de irse a una movilización social, optó por hacerle caso al Gobierno nacional y trabajar de la mano con ellos, para concretar estos compromisos; así que esperamos realmente el apoyo de ustedes, señores Congresistas y de usted, Ministro de Hacienda, para que esto que estamos nosotros hoy buscando sea una realidad para esta región. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra a la señora Liliana Navarro Narváez, Concejal del Municipio de San Jacinto - Cauca; tres minutos.

Concejal municipio de San Jacinto del Cauca, Liliana Navarro Narváez:

Muchas gracias señor Presidente, buenos días, mi nombre es Liliana Navarro, Concejal del municipio de San Jacinto del Cauca; venimos emprendiendo una lucha ante el olvido del Gobierno nacional a nuestra región, teniendo en cuenta las calamidades que año tras año venimos padeciendo por las inundaciones, por los embates del río Cauca y por la falta de atención a la mitigación definitiva de la problemática del río Cauca.

Pues en el día de hoy nos encontramos en esta Plenaria del Congreso, pidiendo al señor Ministro de Hacienda que atienda de alguna manera nuestra necesidad, los compromisos que tiene el Gobierno nacional con nuestra región; San Jacinto del Cauca es un municipio que no tiene vía de acceso alguna, hoy le decimos al Gobierno nacional que necesitamos de esa equidad que se viene hablando en este Gobierno; San Jacinto del Cauca en las entradas a nuestro municipio, después de que caen dos aguaceros, ya en el municipio no conocemos un carro. Se vive en las vías, no más anoche vivimos un pequeño impasse o lamentable para la vida de algunos: los pacientes se mueren porque no hay acceso a un hospital, porque las vías son totalmente obsoletas, porque prácticamente no tenemos vías de acceso.

San Jacinto del Cauca es un municipio en el 85% de su actividad económica agricultor y hoy los agricultores en San Jacinto padecemos, además de los embates del río Cauca, lo poco que podemos, o mucho que podemos recolectar en nuestras campañas de trabajo, termina quedándose en las arroceras porque los productos demoran entre 5 y 7 días para llegar allá; cuando ya llegan a estos puntos, ya llegan totalmente dañados y definitivamente, terminamos perdiéndolo todo, además de los embates del río, también por la problemática de vías.

Hoy le rogamos al Gobierno nacional, le rogamos a los señores Congresistas aquí presentes y que tienen la oportunidad y la posibilidad de darnos una mano, que por favor miren hacia este municipio; 24 kilómetros de vía entre San Jacinto y El Portón, que eso nos comunicaría con la vía Majagual-San Marcos, tendríamos la oportunidad de tener una vía de acceso y es una vía que en estos momentos ya contamos con parte del presupuesto para esa vía, esa vía nos cuesta 42 mil millones de pesos y ya contamos con 13 mil millones de pesos; lo que estamos buscando es que dentro del Presupuesto se consiga el recurso de 29 mil millones de pesos, para poder tener nosotros una vía de acceso a nuestro municipio. Sabemos que la problemática del Gobierno es complicada, pero también sabemos que con voluntad se puede, que con voluntad del Gobierno se puede, con voluntad se puede poner la mano en el corazón y atender nuestra problemática. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Muchas gracias a ustedes; también, por iniciativa de la Senadora María del Rosario Guerra, le vamos a dar la palabra por la Universidad del Tolima al doctor Tito Mauro Huertas, Vicerrector Administrativo. Tres minutos. Continuamos en Sesión Informal.

Doctor Tito Mauro Huertas, Vicerrector Administrativo Universidad del Tolima:

Muchas gracias señor Presidente, muy buenos días, damos agradecimientos a la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella por esta oportunidad que nos brinda de poder hablar hoy. Queremos contarle que la Universidad del Tolima es una Universidad de progreso, de pujanza, que en este momento atraviesa una situación bastante compleja; somos la Universidad número uno de la región, actualmente tenemos dos modelos de formación: presencial y a distancia; en el modelo presencial manejamos alrededor de 30 Programas, en el modelo a distancia estamos con 11 programas; estamos atendiendo las comunidades de los estratos 1 y 2 en un 90%, esta es nuestra población; tenemos grupos categorizados en Colciencias en el A1, A, B, C y D. Actualmente estamos en un período de transición, la actual administración, recibimos la Universidad con un déficit de 22 mil millones de pesos; actualmente arrojamos unos saldos en Cuentas por Pagar alrededor de 6.800 millones de pesos, tenemos Cuentas por Pagar del año 2015, 2016 y lo que va corrido del 2017.

Venimos a presentar la crisis que en este momento sufre la Universidad desde el punto de vista financiero, les queremos solicitar el apoyo, que miren, volteen sus ojos a la región, que indudablemente en este momento los estamos necesitando bastante, pero que sin el apoyo de ustedes, muchas de estas comunidades que nosotros atendemos no podemos seguir prestando el servicio.

La Universidad hace presencia en 10 departamentos del territorio nacional, eso nos da prestigio, eso indudablemente nos permite a nosotros ser una Universidad con nombre y con trayectoria y no queremos, indudablemente, perderlo. Voy a darle la oportunidad a un profesor de la Universidad para que haga una pequeña intervención. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra Germán Rubio Guerrero, docente de planta de la Universidad del Tolima, por tres minutos.

Docente de planta Universidad del Tolima, Germán Rubio Guerrero:

Muchas gracias señor Presidente, un saludo muy especial a los señores Congresistas de las

Comisiones Económicas de Cámara y Senado. Como lo venía diciendo el doctor tito Mauro Huertas, la Universidad del Tolima es una Institución de carácter departamental, en este momento una situación financiera bastante difícil; se han hecho algunos esfuerzos que han permitido mantenerla a flote, no obstante, la situación sigue siendo bastante compleja.

La Universidad del Tolima tiene espectro en todo el territorio nacional, especialmente a través del Instituto de Educación a Distancia; hacia el año 2012 el IDEAD, como lo llamamos a la formación a distancia, tenía alrededor de unos 18.300 estudiantes de manejo directo y unos 17 mil estudiantes en convenio con otras Instituciones; hoy solamente tenemos 9.970 estudiantes en la modalidad a distancia, lo cual obviamente aquejó, lo cual obviamente golpeó bastante las finanzas de la Institución. Este hecho de la crisis financiera de la Universidad ha resquebrajado la imagen institucional, lo que ha hecho que muchos aspirantes, tanto en el nivel de pregrado, en presencial como a distancia, hayan optado por desplazarse a otras alternativas educativas; queremos pedir la solidaridad de todo el Congreso de la República, de ustedes que integran las Comisiones Económicas y que están estudiando el Presupuesto en este momento, así como el señor Ministro de Hacienda, para que tengan un gesto de solidaridad con nuestra Institución.

La Universidad del Tolima no solamente atiende a los municipios del departamento del Tolima, a través del Instituto de Educación a distancia, la Universidad del Tolima ha llegado a 117 municipios de toda la geografía nacional; seguramente de las regiones donde cada uno de ustedes viene, allá ha tenido presencia la Universidad del Tolima y es esa solidaridad que en este momento queremos pedir de parte de todos ustedes. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Retornamos a la Sesión Formal de las Comisiones Económicas Conjuntas.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Señor Presidente, le informo que la Comisión Cuarta del Senado continúa con su quórum decisorio.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Comisión Tercera de Senado.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Igualmente, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Comisión Cuarta de Cámara.

Secretaria Comisiones Conjuntas:

Señor Presidente, igualmente continúa con quórum decisorio.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Comisión Tercera de Cámara.

Secretaria Comisión Tercera de Cámara:

La Comisión Tercera de la Cámara de Representantes continúa con quórum decisorio, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Señora Secretaria de la Comisión Cuarta de Cámara, tiene la palabra.

Secretaria Comisiones Conjuntas:

Señor Presidente, ha llegado una comunicación del señor Ministro de Salud y Protección Social, que dice así:

“Bogotá, D.C., 11 de septiembre de 2017

Doctora

CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO

Secretaria General

Comisiones Económicas Conjuntas

Honorable Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D.C.

Referencia: Excusa citación Proposición número 032 de 2017

Respetada, doctora Consuelo:

En atención a su comunicación por medio de la cual me citan a la Sesión de Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas, a realizarse este martes 12 de septiembre, solicito de manera respetuosa se sirva extender excusas a los honorables Congresistas citantes, en especial al Senador Juan Samy Merheg Marín y demás integrantes de esas Comisiones Conjuntas, por mi inasistencia.

No obstante, concedores de la importancia del tema presupuestal del sector salud en el presupuesto de 2018 y de acuerdo con el inciso 2° del artículo 208 Constitucional, asistirá en representación de este Ministerio la doctora Carmen Eugenia Dávila Guerrero, Viceministra de Protección Social.

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe.

Ministro de Salud y Protección Social”.

Ha sido leída la comunicación, señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Muy bien, nuestro saludo cordial y muy especial al señor Ministro de Salud. Vamos a

darle la palabra a la señora Viceministra, Carmen Eugenia Dávila Guerrero; posteriormente, al señor Delegado de la Superintendencia de Salud, doctor Miguel Cancino, y después, de la Representante, el señor Contralor General de la República.

Se concede el uso de la palabra a la señora Viceministra de Protección Social, doctora Carmen Eugenia Dávila Guerrero.

Viceministra de Protección Social, doctora Carmen Eugenia Dávila Guerrero:

Muchas gracias señor Presidente: Muy buenas tardes para los honorables Congresistas. Primero, que todo, quisiéramos significar los esfuerzos que ha hecho el Gobierno nacional para afrontar desde hace varios años una situación muy compleja de salud en el sector, en el Sistema; hemos abordado esta estrategia a partir de varias medidas que han sido encaminadas en primera instancia al saneamiento de pasivos del sector, generando más de 4 billones de pesos que han irrigado al sector Salud para el pago y el saneamiento de pasivos de las Entidades territoriales tanto del orden municipal como departamental; proceso de saneamiento que ha tenido efectos positivos y que podríamos decir que frente a las deudas anteriores al año 2011 va en cerca de un 90% de saneamiento.

Las Leyes 1608 y 1797, aprobadas por ese Congreso, le han otorgado al Sistema y al Gobierno nacional alternativas para la solución y para paliar, de cierta manera, la grave situación financiera de las Instituciones del sector; la creación de la Subcuenta de Garantías, que hoy funciona en la administradora de recursos de la Seguridad Social (Adres), que entró a operar a partir del 1° de agosto del presente año, ha sido un verdadero alivio para las Instituciones del sector, a través de esta subcuenta de garantías que hoy funciona en la administradora de recursos de la seguridad social, en Adres, Entidad que viene operando a partir del 1° de agosto del presente año, se han generado posibilidades de atender ciertos problemas del sector transitorios de liquidez, a través de medidas como compra de cartera, la emisión de Bonos, opcionalmente convertibles en Acciones, hemos podido jalonar recursos para las Instituciones del sector por más de 1.5 billones de pesos, de créditos con Banca de segundo piso gestionados a través de Findeter, y hemos podido otorgar mecanismos de salvamento para las instituciones del sector.

De otro lado, también el sector se ha visto presionado de manera financiera importante por el cumplimiento de los objetivos primarios que tiene nuestro sector, los cuales son garantizar el acceso al servicio de Salud universal para toda la población colombiana, y la unificación de los Planes de Beneficios. Esto ha generado enormes esfuerzos fiscales para la Nación y que han sido honrados y cumplidos hasta la fecha, garantizando un pago efectivo de los recursos en la Unidad de pagos por Capitalización; no obstante todos estos esfuerzos que ha realizado el Gobierno nacional

por sanear pasivos, por generar mecanismos de salvamento, por hacer nuevas inversiones para sostener y garantizar los principios de la Ley, que son la unificación de los Planes de Beneficios y la universalización de los mismos, persisten ciertas tensiones financieras que son propias del desarrollo de este sector en Colombia y en cualquier parte del mundo.

En este orden de ideas, estamos en este contexto estudiando el Presupuesto General de la Nación, en momentos en donde la estructura financiera del Sistema de Salud cada vez se financia más con recursos fiscales, cerca del 66% de los recursos que financia el Sistema provienen de impuestos generales o impuestos con destinación específica. Frente al aseguramiento en Salud, tenemos estimado un déficit aproximado para el año siguiente de cerca de 2 billones de pesos, que está en proceso de discusión con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que en gran medida dependerá de las cifras de inflación, como se vaya comportando hacia el cierre de la vigencia fiscal; y de otro lado, al comportamiento de las frecuencias de uso y al comportamiento de nuevos mecanismos de solución de situaciones en el sector, como por ejemplo el manejo de los recobros del NO POS, que las personas demandan por fuera del paquete de beneficios y que tienen que ser pagadas con cargo a los recursos del Fosyga, es decir, con cargo en los recursos de la Nación; y hoy los tendrá que asumir la Entidad que asumió las funciones del Fosyga. Este quizás es el principal elemento o la principal situación que tenemos que revisar, de cara a la aprobación del Presupuesto del presente año.

De otro lado, quisiéramos mencionar el esfuerzo por la depuración de las Instituciones del sector, no solamente a través de la reglamentación expedida en el año 2014, que ha implicado el fortalecimiento patrimonial de las EPS, sino también por las decisiones difíciles que ha tenido que afrontar el Gobierno nacional, por ejemplo con la liquidación de la EPS Caprecom; la determinación de los pasivos de esta Entidad con los prestadores de servicios de salud llegó al orden de casi 1.5 billones de pesos; el Gobierno nacional, en un esfuerzo importante, aprobó el año pasado la destinación de recursos por 500 mil millones de pesos de Bonos de la Nación, para poder financiar estas deudas que dejó esta EPS liquidada, que por muchos años no funcionó como debía ser. Sin embargo, tenemos el reto de continuar el financiamiento de estos pasivos que asumirá y que desde siempre lo dijo en el proceso liquidatorio, la Nación. Entonces, estamos en la discusión con el Ministerio de Hacienda y la autoridad presupuestal, y lo exponemos en el Congreso de la República en la necesidad de avanzar en otro tramo de pago de estas acreencias, que significará para el presente año un gran alivio para el sector.

No podemos dejar de mencionar la necesidad de que programas fundamentales para el desarrollo del país estén plenamente financiados y quiero mencionar entonces que el Programa de vacunación ha sido reconocido como uno de los más completos de la región y que requiere recursos adicionales del orden de 50 mil millones de pesos, para poder garantizar el Plan ampliado de inmunizaciones durante todo el presente año.

Quisiera plantear también un tema que es de vital importancia para el sector y tiene que ver con el saneamiento de los pasivos de las Cajas de Compensación Familiar, que directamente o a través de empresas en las que estas cajas participan, tienen la necesidad de capitalizar o de sanear deudas históricas. El Congreso de la República en distintas leyes ha permitido el uso de recursos del Subsidio Familiar para cumplir este propósito de capitalizar y por esta vía, disminuir los pasivos con prestadores de servicios de salud. Sin embargo, en esta oportunidad queremos plantear que ese proceso de capitalización aún no se encuentra terminado y que vemos con necesidad que una norma del mismo tenor de las que se han venido aprobando en el Congreso de la República y en la Ley de Adición Presupuestal, pueda continuar siendo considerada, de tal manera que estas Entidades logren el cumplimiento de sus condiciones financieras, pero además alivien de manera significativa las deudas que tienen estas Entidades con los prestadores de salud públicos y privados. Esos cinco puntos creo que serían los puntos de vital importancia para nuestro sector. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al señor Miguel García Cancino, Superdelegado de la Superintendencia Nacional de Salud.

Asesor de Despacho Superintendencia Nacional de Salud, doctor Miguel García Cancino:

Muchas gracias señor Presidente, buenas tardes; les voy a anunciar las acciones de inspección y vigilancia que ha desarrollado la Superintendencia Nacional de Salud, básicamente para resolver uno de los grandes problemas que aquejan al Sistema, que es el flujo de recursos del Sistema, la Superintendencia, en conjunto con el Ministerio, viene adelantando vigilancia continua en el caso de los recursos del Régimen Subsidiado; viene verificando que la facturación de los hospitales que mensualmente radican a las Entidades Promotoras de Salud, en efecto esas Entidades cancelen, ojalá a través del giro directo de los recursos del Subsidiado, ese valor de la facturación al menos en el 50%; eso, como estrategia puntual en relación con el flujo de recursos del Régimen Subsidiado. Igual lo hace para el giro directo del Régimen Contributivo y,

en general, para el cumplimiento de las EPS en relación con el pago de la cartera de hospitales públicos y privados.

Apesar de las estrategias que existen en relación con el flujo de recursos de las UPC que reciben las Entidades Promotoras de Salud, los esfuerzos, en el caso puntual voy a separarlos en este caso para el Régimen Subsidiado, resultan en muchos casos, digamos que hace falta complementariedad en el cierre financiero por parte de las Entidades territoriales, puntualmente en su responsabilidad de financiar las atenciones no incluidas en el Plan de beneficios; uno de los problemas que están por resolver, de carácter estructural, financiero para el Sistema, es ubicar esa financiación para lograr el cierre, en el caso de las Entidades territoriales, situación que por obvias razones afecta puntualmente a las Empresas Sociales del Estado.

Una, petición que haría a la Superintendencia para que sea tenida en cuenta, es que se considere esa posibilidad de asignar recursos a las Entidades territoriales en forma complementaria a los del Sistema General de Participaciones, para que puedan cumplir con ese cierre; esa acción implicaría o beneficiaría directamente a esas Empresas Sociales del Estado a través del saneamiento de las Cuentas por Cobrar que tienen las EPS frente a esas Entidades territoriales, que básicamente cuando se obtiene esa financiación, esas Entidades Promotoras de Salud deben asignarlas como giro directo a esas Empresas Sociales del Estado. Ese sería un aspecto bastante importante en relación con el tema de resolver la financiación, o sea, para resolver el tema financiero de las Empresas Sociales del Estado.

Desde el punto de vista de acciones generales, tanto para el Régimen Contributivo como para el Régimen Subsidiado, debería considerarse la posibilidad de financiar o de conseguir financiación adicional para la subcuenta de garantías o en este caso financiación para la ADRES, para que puedan otorgarse fuentes de financiación adicionales como la compra de cartera o créditos de tasa compensada, que pueden ser usados directamente por los prestadores o por las EPS, incluida la posibilidad de que para el caso de la operación que se hizo en relación con Cafesalud y Medimas, puedan anticipar flujo de recursos que resuelva el tema del pago de la prestación de servicios de salud de las IPS que tienen cuentas por cobrar con Cafesalud.

Otro aspecto importante en la financiación del Sistema son los recursos que puedan ubicarse de manera adicional para resolver el déficit que aún está pendiente en la liquidación de Caprecom, como sabemos, Caprecom tuvo dentro de la liquidación un total de acreencias frente a los prestadores, de un billón 300 mil millones de pesos; de ese billón se ha cancelado el 35%, ahí en el caso de las Empresas Sociales del Estado, el 51% de esas cuentas que tiene pendientes, esa

liquidación corresponde a esas Empresas Sociales del Estado; la financiación que pueda ubicarse, en este caso para la liquidación de Caprecom, resulta siendo trascendental para las finanzas de esas Empresas Sociales del Estado.

Otro aspecto que es importante que sea tenido en cuenta dentro de las acciones que viene realizando la Superintendencia, es el seguimiento que ha venido haciendo a la liquidación de Saludcoop; ahí sabemos existen igual, una cifra similar a la que debe la liquidación de Caprecom en relación con los prestadores, igual la cifra es cercana al 1.3 billones de pesos, en el caso de esa liquidación de Saludcoop; en la actualidad se están realizando los activos, básicamente la venta de la infraestructura que tenía Saludcoop, para poder básicamente financiar el pago a los prestadores.

Pensaría que, resumiendo estas tres estrategias de carácter general, que serían la financiación adicional para la liquidación de Caprecom, aproximadamente el valor que está pendiente es de 800 mil millones de pesos, la financiación para que las Entidades territoriales puedan hacer frente a las deudas de NO POS, que se estima en forma general, puede estar alcanzando cerca de un billón de pesos y el tema de la asignación de recursos a la subcuenta de garantías facilitaría el tema, desde el punto de vista financiero, para la garantía de la operación de los prestadores de servicios de salud. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra a la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:

Muchas gracias señor Presidente: Es que me parece muy importante lo que acaban de hablar y me preocupa la bulla y la falta de atención; aquí se acaba de decir que para la liquidación de Caprecom faltan 800 mil millones de pesos y el año pasado dimos ese debate cuando le asignaron 500 mil millones de pesos para la liquidación y ahora están hablando que además de ello se requiere un billón de pesos para cumplir en los territorios con el NO POS. Entonces, me preocupa y lo que veo es que aquí adelante están hablando, no están oyendo un tema tan trascendental como la crisis financiera del sector Salud; entonces le agradezco, si podemos poner un poco de orden, porque es el momento de poder analizar las solicitudes de unos sectores tan complicados como el sector Salud. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra, a la doctora Aurora Rojas Rojas, Asesora de Gestión de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

Asesora de Gestión Contraloría Delegada para el Sector Social, doctora Rojas Rojas:

Buenos días; Muchas gracias señor Presidente. En representación del señor Contralor General de la República, por invitación formulada por la Comisión Conjunta, presento excusas por la inasistencia en razón a la atención de compromisos institucionalmente adquiridos con anterioridad.

La presencia de la Contraloría en esta sesión obedece a la invitación que se formuló mediante Proposición 032 del 29 de agosto de 2017; en ella, fundamentalmente se hace una invitación a la Contraloría General de la República para que se pronuncie sobre el faltante de recursos de Salud, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para tres aspectos fundamentales, según se consigna en la Proposición 032. El primero de ellos, para la atención de los programas que se afectan por este déficit que se expresa en el documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo para el 2018; el segundo aspecto, sobre las medidas para garantizar la prestación de servicio y la sostenibilidad del Sistema; y el tercero, para el Plan de Acción para ayudar a los hospitales públicos a solucionar la crisis financiera por la deuda que se tiene por parte de las EPS, principalmente Caprecom y Cafesalud.

En este marco, inicio la presentación de la Contraloría para manifestar lo consignado respecto al faltante de acuerdo con el análisis del anteproyecto de presupuesto formulado en el Proyecto de ley número 051 de 2017. Para el sector Salud, el total del presupuesto asignado para funcionamiento del Sector asciende a 24.5 billones de pesos para el 2018, con una variación porcentual del 66.7% frente al Presupuesto definitivo de 2017, que ascendió a 14.4 billones de pesos; la variación es explicada fundamentalmente por el aumento en la cuenta de transferencias corrientes, en especial en el rubro de aseguramiento de salud.

Por otra parte, la asignación para inversión en el sector Salud para el 2018, asciende a 520 mil punto 6 millones de pesos, rubro que disminuye de manera significativa y general para las Entidades agrupadas en el sector en el 11.4% respecto del Presupuesto asignado en el 2017, que ascendió a 587 mil punto 5 millones de pesos, con excepción del Invima, que los recursos aumentarán en un 32%.

Respecto propiamente del déficit mencionado en el documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo, nos centramos en el análisis del Presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social, en donde el gasto más representativo corresponde al financiamiento de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, calculados ambos en una cuantía de 44.6 billones de pesos para la vigencia 2018; aunque solo parte de estos recursos del sector que se incluyen en el Presupuesto General de la Nación, que para la vigencia corresponderían a 14.1 billones de pesos en el rubro de aseguramiento

de Salud al margen de las Transferencias del Sistema General de Participaciones para Salud, que asciende a 8.6 billones de pesos.

Con los ingresos de las principales fuentes que financiarán el aseguramiento, el Ministerio de Salud estimó un valor de 39.7 billones de pesos, más el recaudo de las nuevas fuentes con ocasión de la Reforma Tributaria, calculadas en 1.72 billones de pesos; con lo cual se tendría una cifra total cercana a los 41.48 billones de pesos para el 2018, arrojando, y esto es lo importante y objeto de análisis en esta Sesión Conjunta, un déficit de 3 punto billones de pesos, llamando la Contraloría General de la República la atención que existe una diferencia entre el documento remitido y que sirvió de sustento para la Comisión Séptima, frente a la cifra plasmada y consignada en el documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo, en el cual el déficit se presentaba que ascendía tan solo a 1.3 billones de pesos para este tema.

Esta cifra calculada es como consecuencia, se habla en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, como consecuencia de la supresión del impuesto CREE y, teniendo en cuenta, los ingresos de la Reforma Tributaria; sin embargo, en el mismo documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo se consigna que frente a dicho escenario, el Gobierno nacional, en desarrollo de la ley Estatutaria de Salud, adelantará las medidas correspondientes para garantizar la prestación del servicio de Salud y la sostenibilidad del Sistema; esto, respecto al primer punto del análisis.

El segundo punto que consigna la Proposición 032 de 2017, tiene que ver con las medidas del Plan de Acción para apoyar a los hospitales públicos a solucionar la crisis financiera por la deuda de las EPS, sobre este tema, la Contraloría General de la República, a partir de la documentación allegada de Marco Fiscal de Mediano Plazo y del anteproyecto de Presupuesto, encuentra que para este concepto no hay expresa información que permita pronunciarse al respecto, puesto que solo aparecen en el presupuesto de inversión proyectos relacionados con la red hospitalaria, pero un proyecto de inversión dirigido a todo lo que corresponde a la infraestructura hospitalaria. Es así, que sobre el faltante de recursos de Salud que ha sido objeto de la invitación a la Contraloría, la Contraloría reitera, como ya lo hizo ante la Corte Constitucional y dado que el déficit se sustenta por parte del Ministerio de Salud en el financiamiento del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado con ocasión del valor y el cálculo de la UPC, que se avance en la metodología y en la necesidad de adelantar el estudio actuarial para el cálculo de UPC, basado en los riesgos en salud y en los costos, y no solamente en un estudio como el que actualmente existe, que está basado en las frecuencias de uso de servicios, es decir, en atenciones recibidas y en un estudio que se desarrolla y sobre el cual se calcula la UPC a partir de la información que suministran los

mismos prestadores. Este es el tema fundamental sobre la cual llama la atención, adicionalmente y como parte de la intervención que ha realizado en el día de hoy la señora Viceministra de Salud.

También corresponde a la Contraloría llamar la atención que surge una tercera cifra sobre el déficit para atender el tema de aseguramiento, en el entendido de que en su intervención plantea que el déficit ascenderá a 2 billones de pesos y como ya lo hemos manifestado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se hablaba de 1.3 billones de pesos en la respuesta que da el Ministerio a la Comisión Séptima de Senado, habla de un déficit de .32 billones de pesos.

Así, en este sentido, daría respuesta la Contraloría a los puntos sobre la primera parte de la invitación sobre el déficit de salud que se ha planteado a partir del análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo y al de Anteproyecto de Presupuesto presentado y que es objeto de análisis.

De otra parte y con ocasión de la proposición 030, que tiene que ver con la conformación de la Subcomisión de Seguimiento a la ejecución de los recursos concernientes a las partidas para los proyectos de Bicentenario de la Independencia Nacional por vigencias futuras y de la cual se establece que la Contraloría General de la República formará parte, quiero hacer entrega a la Mesa Directiva del concepto emitido por la Oficina Jurídica, en donde establece la no participación de la Contraloría en el entendido de las competencias que le están atribuidas constitucional y legalmente a la Contraloría, en donde se establece su intervención solamente como contralor posterior y selectivo, en donde no podrá formar parte de estas Comisiones y, por tanto, dejo radicado este pronunciamiento de parte de la Contraloría.

Con esto, agradecemos la invitación que se realizó a la Contraloría General de la República para este tema. Muchas gracias, señor Presidente.

Secretaria Comisiones Conjuntas:

Señor Presidente, con su permiso para comentarle que hay una proposición sobre la Mesa, que dice así:

“Proposición

Proyecto de ley número 051 de 2017 (Cámara) y 56 de 2017 (Senado), *por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2018.*

Establézcase como monto definitivo del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2018, la suma de doscientos treinta y cinco billones quinientos cincuenta y tres mil ochocientos seis millones setecientos veintinueve mil ochocientos sesenta y un pesos (\$235.553.806.729.861) moneda legal”.

La suscriben los honorables Representantes Luis Eduardo Díaz Granados Torres, el Senador

Luis Fernando Duque García y otras firmas, señor Presidente.

Ha sido leída la proposición.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Señor Presidente, me permito informarle que, de acuerdo al Estatuto Orgánico del Presupuesto, en uno de sus apartes dice: “Antes del 15 de septiembre, las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del Presupuesto de Gastos”. Eso, para informarle que estamos en el momento oportuno.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Sí, correcto, señor Secretario. Vamos a continuar con el debate, ya está leída la proposición y la someteremos a consideración una vez cerremos las tres intervenciones que tenemos en la lista.

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Samy Merheg Marún.

Honorable Senador Juan Samy Merheg Marún:

Muchas gracias, señor Presidente. Señor Presidente, hemos citado a los diferentes funcionarios y a los diferentes entes que tienen la responsabilidad de parte del Gobierno, o en representación del Gobierno, de garantizar la salud para los colombianos; hoy hemos escuchado a los diferentes funcionarios dar sus argumentos frente a lo que está pasando en la salud, pero estas Comisiones, Presidente y Ministro, tienen hoy la posibilidad, la facultad para darle solución al grave problema que tienen hoy los hospitales públicos del país y la Red Pública Nacional; por eso, queríamos que este primer debate fuera sobre este tema, que es fundamental para el bienestar de todos los colombianos.

Quisiera darle la posibilidad e invitar a todos los colegas de las Comisiones Económicas, que de este Presupuesto salgamos con una muy buena noticia, una noticia que dé esperanza para los colombianos que hoy sienten y para los hospitales que hoy tienen, esa gran responsabilidad de generar las soluciones de salud para cada uno de los ciudadanos, hoy tenemos la gran posibilidad de que una vez aprobado este Presupuesto, darle esa buena noticia al país, y por eso convocamos y citamos con esa proposición a los funcionarios, para que pudiéramos tener la claridad de qué se requiere para darles la posibilidad a los hospitales públicos de que salgan adelante.

Hoy los hospitales públicos están pasando por su peor momento en términos financieros; hoy, cuando uno revisa con la Asociación de Hospitales, cuando revisa con las diferentes Secretarías de Salud de los departamentos, vemos claramente que estamos *ad portas* de un colapso de la salud a nivel nacional y somos nosotros los llamados, desde estas Comisiones, a darles solución a esos temas de Presupuesto y esos temas financieros,

de recursos que les están faltando para poder mantener la operación en los diferentes entes y en los diferentes hospitales del país.

Hoy hay unas preocupaciones muy grandes, Ministro y Viceministra, hay una preocupación inmensa frente a los pasivos de las EPS, que a hoy están sumando aproximadamente 5 billones de pesos. Entre esos pasivos, el más grande es el de Cafesalud, que está en aproximadamente 1.5 billones de pesos; y ahí pues, evidentemente hay una gran preocupación de todos los hospitales públicos, porque con el acuerdo que se hizo, o el negocio que se hizo con Medimás, se definió un monto total, y de ese monto tienen que salir los pagos suficientes para cubrir esas deudas; hoy en diferentes medios de comunicación hemos escuchado, que ese monto de 1.45 billones de pesos que le aportan por la compra de Cafesalud, no van a alcanzar a pagar los pasivos que tienen con las diferentes IPS.

Esa preocupación, pues, genera muchas alarmas, más aún cuando Medimás ni siquiera viene cumpliendo en el traslado de recursos corrientes desde hace dos meses; tenemos una preocupación muy grande, Ministro, a qué va a pasar con esa Red Hospitalaria, qué va a pasar con esos entes, que son los que le han tendido la mano y han generado la solución de salud al país; por eso, nosotros creemos que es desde estas Comisiones, señor Ministro, y con el acompañamiento suyo obviamente, que le podemos dar solución al sector salud del país. Claramente, el Estado tiene una responsabilidad muy grande y claro que ha venido haciendo esfuerzos, esfuerzos muy grandes para tenderles la mano a los hospitales públicos para que puedan salir adelante.

El Gobierno nacional viene haciendo unos esfuerzos inmensos, Ministro Cárdenas; los hizo hace poco con el tema de Caprecom, donde también quedó una preocupación muy grande: los hospitales públicos frente a la deuda que quedó debiendo Caprecom hacia ellos; y ese esfuerzo se vio reflejado con 500 mil millones de pesos que autorizaron y que se gestionaron desde su Ministerio, para aliviar un poco esa deuda; hoy le pedimos que haga un esfuerzo adicional, hoy le pedimos que esos 800 mil millones de pesos que todavía debe Caprecom, pues busquemos la forma de seguir aliviando esa cartera y de esa manera generarles recursos frescos a los hospitales públicos.

También tenemos una preocupación muy grande, Ministro y Viceministra, sobre un tema que hoy aqueja a los entes territoriales: es el tema del pago del NO POS, para que, de alguna manera, visibilizar un poco cuál es la realidad y cuál es el problema tan grave que hay hoy de falta de recursos frente al tema de NO POS, le voy a dar solamente dos cifras: se estima que lo necesario, la necesidad que tienen, o la obligación, más bien, que tienen los departamentos en términos de NO POS finalizando este año va a llegar casi a un

billón de pesos. En el caso de Risaralda y aquí hoy me acompañan funcionarios de la Secretaría Departamental, la doctora Olga Hoyos, nos acompaña el Gerente del Hospital San Jorge, el Hospital más importante de Risaralda, solamente en Risaralda vamos a terminar con una obligación de pago de 25 mil millones de pesos, recursos que tendrán que ser pagados si no hacemos nada con los recursos propios de una gobernación que no tiene la posibilidad de salir a sanear esa deuda, por eso, Ministro, hoy queremos invitarlo a usted Ministro Cárdenas y a todos los funcionarios a que nos acompañen a elaborar unas propuestas para terminar en unas proposiciones que les den tranquilidad financiera a los hospitales públicos, esas propuestas o lo que proponemos nosotros se debería trabajar, esas son unas Proposiciones que vayan destinadas a buscar un porcentaje del Fonpec para trasladarlo a los entes territoriales y de esa manera ayudar a que tengan algo de recursos para poder cubrirlo en parte o una parte importante del NO POS, esta es la propuesta, señor Ministro, no las tenemos como Proposiciones todavía porque queremos obviamente trabajarlas con usted para ver qué posibilidad podemos tener en ese sentido, inyectarle recursos para Caprecom para finiquitar las deudas que era lo que hablábamos ahora, hacer un esfuerzo adicional al que ya hicieron el año pasado que me parece que eso es fundamental para también aliviar un poco las finanzas de los hospitales.

La tercera, asignar recursos a la administradora de recursos ADRES para otorgar préstamos a los IPS y EPS para poder atender sus pasivos y darles liquidez a las Empresas Sociales del Estado, y por último, Ministro, hay un tema en el que podríamos aprovechar esta discusión de Presupuesto y es que la idea sería hacer un cambio, modificar el artículo 17 de la Ley 1797 del 2016 que obliga a las Empresas Sociales del Estado a que su Presupuesto se haga con base en el recaudo efectivo y proponemos que ese cambio sea dirigido a que ese Presupuesto se haga por el reconocimiento no por el recaudo, porque hoy los hospitales a pesar de que se convirtieron en EPS se supone que para poder competir con los privados, hoy no tienen realmente esa posibilidad de competir porque solamente les autoriza presupuesto a través del recaudo porque cada vez que quieren salir a vender un servicio, crecer comercialmente, darle rentabilidad al hospital pues no tienen el presupuesto para hacerlo porque evidentemente cuando uno vende un recurso asume unos gastos que no tienen cómo cubrir, este tema sería fundamental para darles a los hospitales públicos la capacidad para competir con los privados y de esa manera generar una mejor realidad financiera para no estar todos los años pensando en qué vamos a hacer para balancear las finanzas de todos esos entes que hoy son los que generan las soluciones de salud al país.

señor Presidente, muchas gracias, Ministro, lo invito a que trabajemos en estas propuestas para que podamos traerlas como Proposiciones, muchos de los Congresistas me han pedido acompañar en este sentido estas proposiciones, pero quisiera adelantarlas con ustedes o quisiéramos más bien adelantarlas con ustedes para traerlas para la próxima discusión y de esa manera poder mandar un mensaje claro al país, al sector salud, a los hospitales para poderle brindar la posibilidad de tener una tranquilidad en términos financieros para que sigan operando. Muchas gracias, señor Presidente.

**Presidente Comisiones Económicas
Conjuntas, honorable Representante Eduardo
A. Díaz Granados Abadía:**

Se concede el uso de la palabra a la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

**Honorable Senadora María del Rosario
Guerra de la Espriella:**

Muchas gracias, señor Presidente. Quiero hacer tres reflexiones sobre el presupuesto e insistir en algunas de ellas, me sigue preocupando significativamente el recorte de sectores como el de deporte cuando tenemos un país con 800 mil jóvenes adictos a la droga y si nosotros no le abrimos oportunidades de que hagan actividades deportivas, culturales, difícilmente vamos a encontrar para estos jóvenes que se aparten de la calle y de la adicción y por eso esta preocupación no solo por los deportistas de alto rendimiento sino por abrir más escenarios de Recreación y Deporte que le permita a nuestra juventud tener oportunidades, ese recorte el 65% no ayuda sino por el contrario el mensaje que da es negativo.

Segundo, Ciencia y Tecnología, no solo a Ciencia y Tecnología le quitaron los recursos que tenía acumulados de regalías porque fue tanto el enredo que crearon para la asignación de dichos recursos a través de Ocad, sino que en el Presupuesto de Colciencias también le hacen un recorte significativo: cómo hablar de innovación, cómo hablar de un país que aumente su competitividad, cómo hablar de un desarrollo futuro sostenible si no le estamos dando recursos para la investigación y el desarrollo.

Tercero, vías terciarias, es el sexto presupuesto en los últimos siete años que no le asigna recursos importantes a las vías terciarias, tuvieron que quitarles los recursos de Regalías, de Ciencia y Tecnología para poder tener recursos para vías terciarias, me parece inaceptable cuando es unánime ese bien público necesario para una competitividad del sector rural colombiano, entonces ahí hay otro sector que no entiendo cómo el Gobierno no ha dado la importancia que merece dentro de la provisión de bienes públicos rurales.

Hay un cuarto tema, si bien el sector salud tuvo un aumento en materia de funcionamiento de 2 billones de pesos, la crisis de hospitales públicos y de clínicas sigue rampante y fíjense ustedes aquí

acaban de decir las personas que vinieron del sector salud y la persona de la Contraloría que el déficit es cercano a los 3 billones de pesos; entonces me sorprende porque el año pasado hablamos de la preocupación por los hospitales públicos y traemos otra vez este año la misma preocupación, el incumplimiento a hospitales públicos y las clínicas por parte de la extinta Saludcoop y de Caprecom en liquidación y ahora de Cafesalud, entonces lo que estamos claramente viendo es que la ineficiencia del Gobierno la terminan pagando los prestadores del servicio de salud.

La segunda reflexión que quiero hacer es la de los ingresos: ustedes me han oído por tres años consecutivos hablando del ilusionismo de los ingresos que ha traído este Gobierno y estoy preocupada porque a julio de este año el recaudo del CREE, por ejemplo, el recaudo del CREE no va sino en 5 billones de pesos cuando en el mismo período del año pasado iba en el 11.8 billones de pesos, o sea no se van a cumplir las proyecciones del recaudo por parte del CREE; si hablamos del Impuesto a la Riqueza lo mismo solo han recaudado 2 billones de pesos y hace un año a julio del año pasado se recaudaban 2.6 billones de pesos, tampoco, será el tercer año consecutivo que no se va a lograr el recaudo del impuesto a la riqueza; y tercero, me preocupa que comienza a frenarse el recaudo del IVA, si ustedes ven a julio el comportamiento ya a pesar del aumento que hizo el Gobierno de los 3 puntos del IVA ya comienza a verse ahí un frenazo del recaudo con toda razón porque los consumidores tienen una confianza negativa y no quieren gastar, entonces me preocupa que sigamos hablando de unos ingresos proyectados que van a ser mucho menores a lo que efectivamente se va a recaudar como lo vimos en años anteriores.

Y mi tercera reflexión, el tema del aumento desbordado del valor de la nómina del Gobierno, miren ustedes: el aumento de los gastos generales, más personal de un año a otro entre el 2017 y el 2018 aumenta el 6% pero en los últimos siete años han aumentado la sola nómina en el 107%, hoy el valor de la nómina del Gobierno Central 5.4 billones de pesos, el otro año va a valer 6.2 billones de pesos, cuando en el 2010 valía 2.6 millones, tenemos 19.900 nuevos cargos públicos y cerca de 75 mil nuevos contratos, por favor, de qué austeridad se está hablando con una nómina que crece más de lo que ha crecido la inflación, con una nómina que crece más de lo que ha crecido el salario mínimo, entonces el mensaje que estamos dando es sigue el derroche por el lado de la nómina y de los gastos generales pero por el otro lado la inversión pública termina sacrificada.

Por eso creo que hay que revisar de manera significativa esos rubros de Gastos de Personal y de Gastos Generales que a todas luces no se compadecen con la realidad nacional. Muchas gracias, señor Presidente.

**Presidente Comisiones Económicas
Conjuntas, honorable Representante Eduardo
A. Díaz Granados Abadía:**

Se concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Nohora Stella Tovar Rey.

**Honorable Senadora Nohora Stella Tovar
Rey:**

Muchas gracias, señor Presidente. He escuchado a los Congresistas que me antecedieron donde han hablado o han expresado su preocupación por la disminución del presupuesto en sectores tan importantes como es el de la salud que es un pilar tan importante para un ser humano, de Ciencia y Tecnología, de Deporte; pero me quiero referir específicamente a un sector que son más de dos millones de familias honestas y trabajadoras que hoy atraviesan una crisis muy grande y es muy preocupante, por qué, señor Ministro de Hacienda y Viceministra, se nos avecina otro paro agropecuario y todos sabemos que un paro la crisis es enorme para todos los sectores, para los bolsillos de los colombianos, se afecta el sector transporte, el sector de alimentos, todos los sectores del país se van a ver afectados por un paro agropecuario, por culpa del Gobierno, no le ha cumplido a los arroceros con el incentivo que les prometió el 1° al 30 de octubre que son 60 mil millones de pesos, solamente les han entregado 17 mil millones de pesos, para cuándo les van a cumplir con el resto, con los 43 mil millones de pesos; lo mismo está sucediendo con el sector industrial o el molinero, el incentivo para aquellos almacenes en el arroz está pendiente por 15 mil millones de pesos y si a ellos no se les apoya o no se les cumple con este incentivo pues cada día les van a ofrecer menos por este cereal a los que hoy están cultivándolo.

Entonces, esto es una preocupación enorme sabiendo que a nosotros en el Meta y la Orinoquia la crisis petrolera nos dejó un hueco enorme en el tema económico y ahora el agricultor, el sector agricultor que es tan importante para la economía del país y también para mi región. Señor Ministro, sí me gustaría que me respondiera cuándo se les va a entregar a los arroceros este incentivo que está pendiente de 43 mil millones de pesos restantes y a los molineros industriales que están almacenando el arroz. Muchas gracias, señor Presidente.

**Presidente Comisiones Económicas
Conjuntas, honorable Representante Eduardo
A. Díaz Granados Abadía:**

Para una Moción de Orden se concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Duque García.

**Honorable Senador Luis Fernando Duque
García:**

Muchas gracias, señor Presidente. Creo que a estas alturas ya del debate, por supuesto sin quitarle el uso de la palabra a la doctora Olga Lucía Velásquez Nieto, me parece que ya es prudente de acuerdo a las exposiciones que ha

hecho el Ministro y que han participado todos los partidos que declaremos la suficiente ilustración, creo que lo demás, para que entremos a votar la Proposición que ha sido leída por la Mesa.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

¿Se refiere al monto, señor Senador? Vamos a colocar en consideración la proposición que fue leída a cerca del monto, Comisión Cuarta de Cámara, por favor nuevamente darle lectura a la proposición y someteremos a consideración la misma. Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Alfredo Ramos Maya.

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya:

Señor Presidente, muchas gracias. Una Moción de Orden simplemente para solicitar votación nominal de la proposición.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Comisión Cuarta de Cámara, vamos a llevar a cabo la votación nominal de la proposición leída con relación al monto.

Secretaria Comisión Cuarta de Cámara:

Honorables Representantes Comisión Cuarta de Cámara, en discusión la proposición leída hace unos momentos, con relación al Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara, 56 de 2017 Senado, *por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2018.*

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

En consideración la proposición leída, continúa su discusión, anuncio que se va a cerrar, se cierra la discusión.

¿Aprueban los miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes la proposición con la proposición leída relacionada con el monto? Señora Secretaria de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, sírvase llamar a lista.

Secretaria Comisión Cuarta de Cámara:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente quince (15) honorables Representantes a la Cámara miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes la proposición leída relacionada con el monto:

Abril Tarache Jorge Camilo
Benavides Solarte Diela Liliana
Benjumea Moreno Eduar Luis
Castaño Pérez Mario Alberto

Castillo Suárez Fabián Gerardo
Curi Osorio Martha Cecilia
Diazgranados Abadía Eduardo Agatón
Elizalde Gómez Rafael
Flórez Asprilla José Bernardo
González Duarte Kelyn Johana
Guerra de la Rosa Orlando Aníbal
Guerrero Montaña Nicolás Daniel
Restrepo Salazar Antonio
Roldán Avendaño John Jairo
Villamil Benavides Ángel Antonio

Votan negativamente dos (2) honorables Representantes a la Cámara miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes:

Díaz Barrera Marcos Yohan
Zuluaga Henao María Regina

Señor Presidente, en consecuencia ha sido aprobada la proposición leída relacionada con el monto.

Presidente Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Secretaria Comisión Tercera de Cámara.

Secretaria Comisión Tercera de Cámara:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente diecisiete (17) honorables Representantes a la Cámara miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes la proposición leída relacionada con el monto:

Arango Torres Jaír
Barguil Assís David Alejandro
Blanco Álvarez Germán Alcides
Bonilla Soto Carlos Julio
Cárdenas Morán Jhon Jairo
Chacón Camargo Alejandro Carlos
Contento Sanz Elda Lucy
Gómez Amín Mauricio
Martínez Rodríguez Euler Aldemar
Moreno Villamizar Christian José
Ortiz Nova Sandra Liliana
Padauí Álvarez Hernando José
Ramírez Valencia León Darío
Rojas Vergara Candelaria Patricia
Serrano Pérez Jaime Enrique
Velásquez Nieto Olga Lucía
Zabaraín D'Arce Armando Antonio

Votan negativamente dos (2) honorables Representantes a la Cámara miembro de la

Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes la proposición leída relacionada con el monto:

García Jacquier Pierre Eugenio

Pérez Pineda Óscar Darío

Señor Presidente, en consecuencia ha sido aprobada la proposición leída relacionada con el monto.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Señor Secretario de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, sírvase llamar a lista.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente nueve (9) honorables Senadores miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República la proposición leída relacionada con el monto:

Ashton Giraldo Álvaro Antonio

Álvarez Montenegro Javier Tato

Amín Escaf Miguel

Cepeda Sarabia Efraín José

Duque García Luis Fernando

Guerra Sotto Julio Miguel

Merheg Marún Juan Samy

Paredes Aguirre Myriam Alicia

Restrepo Escobar Juan Carlos

Votan negativamente dos (2) honorables Senadores miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, la proposición leída relacionada con el monto:

Ramos Maya Alfredo

Tovar Rey Nohora Stella

Señor Presidente, en consecuencia ha sido aprobada la proposición leída relacionada con el monto.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Señor Secretario de la Comisión Tercera del honorable Senado de la República, sírvase llamar a lista.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente seis (6) honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República la proposición leída relacionada con el monto:

Casado de López Arleth Patricia

Cristo Bustos Andrés

Gnecco Zuleta José Alfredo

Guerra de la Espriella Antonio

Hoyos Giraldo Germán Darío

Navarro Wolff Antonio José

Votan negativamente tres (3) honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, la proposición leída relacionada con el monto:

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Duque Márquez Iván

Guerra de la Espriella María del Rosario

Señor Presidente, en consecuencia ha sido aprobada la proposición leída relacionada con el monto.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Muchas gracias señores Secretarios. Se concede el uso de la palabra al honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce.

Honorable Representante Armando Zabaraín D'Arce:

Muchas gracias, señor Presidente. Señor Presidente, escuchando la información que nos daban sobre el tema salud y sobre la necesidad de recursos, también allí observábamos que se insiste en el tema de Caprecom, me parece justo, Caprecom es una entidad del Estado y ello implica que hay una responsabilidad mayor, pero desde los años 2011, 2012, 2013, veníamos advirtiendo, anunciando que las diferentes EPS que se iban liquidando y que iban en ese proceso y en esa vía iban a dejar a los hospitales del país en esta circunstancia y es así como todas esas EPS que además de Caprecom, porque son Selva Salud y Saludcoop y hay una cantidad de EPS liquidadas y todas ellas dejaron una deuda que asciende a los 2 billones de pesos a clínicas y hospitales; pero, señor Presidente, a los hospitales del país asciende a más de 1 billón de pesos, por eso cuando se observa que se requieren unos recursos para salvar a estos hospitales y poder saldar una deuda que tiene el Estado, porque esta deuda que se generó no se generó porque sí, se generó porque el Estado a través de la Superintendencia de Salud no cumplió con su objetivo, no existía una Superintendencia, no ejercía lo que le correspondía, no defendía a los usuarios y por el contrario esa Superintendencia de Salud inexistente permitió que esas EPS que reciben la unidad por capitación anticipadamente los primeros diez días de cada mes que reciben esa platica, la cogían y la derivaban hacia otras cosas, hacia otros menesteres, no va a atender a los usuarios, quiere decir que el Gobierno cumplía con enviarle los recursos, Fosyga le mandaba la UPC o sea la Unidad por Capitación y ellos esa plata la tomaban para otros menesteres.

¿Quién es el obligado a vigilar que eso no sucediera?, la Superintendencia de Salud, ¿lo hizo?, no lo hizo, ¿quién responde por las deudas que tienen entonces?, el Estado tiene la responsabilidad porque permitió, fue permisivo, dejó que esas EPS se robaran la plata de quién, de los colombianos y esa platica que se llevaron las EPS son las que tienen hoy a los hospitales del país pasando unas circunstancias difíciles, no hay un solo hospital en el país que no tenga dificultades financieras y cuando usted mira de dónde viene esa dificultad es que no le pagó la EPS correspondiente, cuando no se le pagan los servicios que ellos prestan y que sí le costaron a ellos unos recursos importantes y lo peor hace poco escuchamos que la Superintendencia de Salud les decía a los gobernadores y a los gerentes de hospitales que se olvidaran de esa platica que debían las EPS liquidadas, que esa platica no había forma de que se pagara, qué irresponsabilidad; si la Superintendencia que fue permisiva, que permitió que sucedieran todos estos hechos no defendió a los colombianos, no defendió ni siquiera al mismo Estado como tal, permitió que se robaran la plata de los colombianos, ella tiene mucha responsabilidad y por eso creo, señor Presidente, que los temas disciplinarios, no he observado que se hayan adelantado al respecto porque cuando una institución falla en vigilar los recursos del Estado ahí están los entes de control para que le digan qué sucedió y respondan, respondan disciplinariamente y pecuniariamente si es necesario, pero no ha sucedido así y no fue por falta de información, no, en esta curul desde el 2011, desde el 2012, desde el 2013 veníamos denunciando el tema que iba a suceder y hoy cuando sucede este hecho no pasa nada, esa Superintendencia tiene que revisársele disciplinariamente, esa Superintendencia tiene que revisársele también fiscalmente, esa Superintendencia tiene la responsabilidad de los colombianos que se están muriendo porque los hospitales no funcionan como debe ser. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra a la honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto.

Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto:

Muchas gracias, señor Presidente. Presidente, ya aprobado el monto creo que es muy importante que empecemos a mirar cuál es la verdadera destinación que va a tener este Presupuesto, porque vamos a seguir de acuerdo a la metodología por usted señalada, escuchando a diferentes entidades, a diferentes ministros y entidades del Gobierno nacional y todos van a pedir más recursos porque siempre habrá más necesidades; aquí necesitamos saber cuál es la verdadera prioridad que se le va a dar a este presupuesto en salud y cuáles son los compromisos que se tienen frente a los hospitales

públicos y el pago de las deudas que se tienen a los hospitales públicos; es en materia educativa qué va a pasar con el Programa Ser Pilo Paga, qué va a pasar con las universidades, las 32 universidades públicas que siempre han referido un déficit superior al billón de pesos; qué va a pasar con el censo porque a hoy la asignación que se tiene para el Dane no incluye la realización del censo y en la adición presupuestal que se realizó este año se llevaron los recursos para hacer el precenso.

Entonces, en realidad lo que necesitamos ahora es que definamos cuáles son las prioridades de este Presupuesto, cuáles son las metas que vamos a lograr cumplir de acuerdo al Plan de Desarrollo que también aquí se aprobó; cuáles son esas metas que va a lograr cumplir el Gobierno, porque este presupuesto es el último Presupuesto del Gobierno, cuáles son las metas que vamos a lograr cumplir con este presupuesto, cuáles son las que no se van a cumplir y además a cuáles se les van a asignar mayores recursos para garantizar esas necesidades que tiene la población vulnerable; cuál es la descentralización que tienen los recursos del Presupuesto General de la Nación, todos los años pedimos cómo van a hacer las asignaciones para las regiones, por favor, que nos presenten cómo ha sido la ejecución, cuáles son los proyectos que se están priorizando y que están pendientes por ejecutar y por asignar recursos.

Entonces, ya aprobado el monto necesitamos definir ese énfasis que va a tener el presupuesto, el último presupuesto de la administración y también que podamos establecer ese presupuesto regionalizado antes de aprobar el presupuesto porque siempre llega el presupuesto regionalizado en el último momento; sí creo que sería muy importante que nos estén enviando ya el presupuesto regionalizado y que podamos hacer esos comparativos, pero adicional del presupuesto regionalizado que podamos establecer esos proyectos prioritarios que se van a poder cumplir, cuáles son esas obras inconclusas que necesariamente tienen que asignárseles los recursos para terminar y cuáles son esas metas que nos hacen falta por cumplir y sobre esa base hagamos la priorización, es el último presupuesto, Ministro, y ese presupuesto tiene que utilizarse de la mejor manera para darles garantía a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo y a los proyectos regionales que por ejemplo en Bogotá todavía está pendiente cómo se va a garantizar esa financiación del metro, cómo vamos a garantizar las vías que están por la calle 13 que son las entradas a la ciudad de Bogotá y que todavía no veo en el Presupuesto, estaba pendiente y están en el Plan Nacional de Desarrollo la ampliación de la vía de la Calle 13 que es una vía muy importante que llega a la Localidad de Fontibón que tiene trancada a la Localidad de Fontibón, estancada, colapsada y no veo esos presupuestos asignados.

Entonces, señor Presidente, le pido el favor que nos entreguen ese presupuesto regionalizado

y que podamos definir cuáles son esas prioridades reales a las que se les va a asignar este último presupuesto del Gobierno de la Administración del Presidente Santos y dejar claro también que los recursos en materia de salud, por ejemplo, lo que está pasando ahora con Saludcoop, Saludcoop cuando lo asumió la Superintendencia, Saludcoop era rentable, les pagaba a los proveedores y ahora no es rentable, ¿qué fue lo que pasó?, ¿qué hubo en esa intervención que se dañó todo el modelo que tenía Saludcoop en la prestación del Servicio?, entonces no puede ser que una intervención de una entidad que funcionaba, que les pagaba a los proveedores, que les pagaba a los profesionales ahora no funciona, no sirve, pero además genera pérdidas. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Corzo Román.

Honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:

Muchas gracias, señor Presidente. Es llamar la atención nuevamente tanto al Ministro como al Jefe de Presupuesto, hay un tema que atañe a todo el país, pero realmente la frontera colombiana es la que está cargando con esa responsabilidad y es la diáspora que se está teniendo de los venezolanos en Colombia; todos los servicios públicos que está cargando la frontera sea en La Guajira o en Cúcuta es de un altísimo costo; la Red Pública, por ejemplo, en salud el Hospital Erasmo Meoz está teniendo unas dificultades muy grandes porque casi todas las mujeres venezolanas están llegando a dar a luz en Cúcuta en el 100%; y además volvieron a aparecer enfermedades que se habían desaparecido en Colombia, pero todo el advenimiento de mujeres y de otras personas han traído nuevamente muchísimas enfermedades hasta en los animales que era lo que me refería anteriormente en lo que ha pasado con el tema de la Aftosa; pero es que Venezuela carece de la medicina tanto para el género humano como también para animales, además de todo el tema del Censo que se debió hacer desde el principio para saber para dónde iban y no tenerlos en las calles y poder tener, haber hecho un mejor tratamiento.

De igual manera, quiero llamar la atención sobre ese tema porque la gente sigue llegando a Cúcuta en grandes cantidades; es más: esta semana el Presidente del vecino país cerró bancos y también entidades comerciales, eso implica que va a haber menos circulante en Venezuela y la gente va a continuar buscando de alguna manera algún recurso para su supervivencia. La gran cantidad de venezolanos que están viniendo por tierra, igualmente por avión a Bogotá buscando nuevas oportunidades implica unas cargas muy grandes. Me parece que en el Presupuesto deberían contemplarse desde luego algunas

partidas importantes para sostener esta diáspora venezolana.

De tal manera que quería dejar registrado y máxime que este jueves vamos a tener en Cúcuta una citación de la Comisión Segunda, estamos invitados los Parlamentarios y realmente no tenemos ninguna respuesta ante la crisis inmensa que se está viviendo en la ciudad de Cúcuta, como se vivirá en Arauca y se vivirá igualmente en Riohacha. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Iván Duque Márquez.

Honorable Senador Iván Duque Márquez:

Muchas gracias, señor Presidente. Quisiera aprovechar esta deliberación para exponer unas razones por las cuales votamos negativamente el monto, lo que tiene que ver con algunos aspectos que el señor Ministro de Hacienda ha contestado y otro donde sus respuestas fueron claramente insuficientes. Empecemos por algo apreciados colegas.

Señor Ministro, en julio del año 2013 cuando se empezó a discutir el Presupuesto Nacional para la vigencia 2014, el Presupuesto que fue aprobado por el Congreso en esos meses fue de 199 billones de pesos, hoy estamos aprobando para la vigencia 2018 un presupuesto de 235,56 billones de pesos, más de crecimiento nominal en cuatro años, donde ha habido una caída importantísima de los ingresos de la nación y donde claramente los ahorros de manera estructural y eficientes no se están viendo.

Estamos hablando de más de 4 puntos del PIB y no entiendo la consistencia económica que el Gobierno le sigue planteando a este Presupuesto porque las proyecciones de crecimiento, las proyecciones de ingresos, los sectores detonantes no están respondiendo a las expectativas que el Gobierno quiere venderle como ilusión al Congreso y vamos a cerrar este año con un déficit Fiscal cercano al 4% del PIB con la ilusión que tiene el Gobierno de que vamos a cumplir la meta fiscal en los próximos cuatro años cuando lo que hay son presiones crecientes de gasto público. Me parece que ahí, señor Ministro, esa consistencia macroeconómica reflejada en este monto no es conveniente.

Segundo. Usted, señor Ministro, no nos puede seguir diciendo que ese aumento de 7.000 cargos, que valen más de 780.000 millones de pesos, es simplemente un proceso de formalización laboral, porque usted le prometió al Congreso hace tres años que eso iba a ser corregido y sigue la práctica, ¿dónde están acaso las ganancias de eficiencias?, ¿por qué no están esas ganancias de eficiencias?, ¿por qué seguimos haciendo esa expansión de la nómina? Porque es una señal muy confusa para el país; pero además no podemos votar positivamente

un monto donde la inversión en el sector educativo tiene una caída del 10%, donde la inversión del sector justicia tiene una caída del 42%, donde se reduce la inversión en infraestructura, donde por ejemplo la inversión en inteligencia para enfrentar la criminalidad en Colombia tiene una reducción del 70% y ni qué decir del deporte y la cultura por solo mencionarle algunas cosas. Cómo podemos votar favorablemente un monto donde en el sector agrícola se reduce la inversión en más de un 10% y aumenta la nómina en un 13% cuando ni siquiera se han corregido las fallas protuberantes de clientelización del sector.

Y, señor Ministro, el ejemplo empieza por casa. El aumento de la nómina en el rubro de Hacienda me parece que demuestra que no se está haciendo un claro ejercicio de eficiencia y me parece a mí que mientras sigamos aceptando en el Presupuesto que más del 50% no va para gastos de formación bruta de capitales en materia de inversión, seguimos escondiendo funcionamiento en ese rubro. Por esas razones tenemos que votar negativamente ese monto y así lo hicimos porque no podemos permitir un engaño más al pueblo colombiano. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso la palabra al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría.

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Muchas gracias, señor Presidente. Se ha votado hoy en las Comisiones Económicas el monto total del presupuesto general de la nación para el año 2018 por 235, 5 billones de pesos; el Presupuesto vigente para este año es de 233,1 billones de pesos, es decir, que se ha aprobado un presupuesto que tiene un incremento de 1% frente a una expectativa de inflación para este año del 4.1%, es decir, un crecimiento por debajo de la inflación. Eso lo que refleja es un compromiso con la sostenibilidad fiscal del país; naturalmente, el monto total del presupuesto, si comparamos con el año 2013, es decir, entre el 2013 y el 2018 son 5 años, ha acumulado un crecimiento que corresponde también al incremento de la inflación. Entonces aquí lo que hay que medir es cómo está el Presupuesto, cómo está el gasto en proporción al producto interno bruto. Esa es la verdadera medición, y de lo que no hay duda y que la oposición no ha podido controvertir porque las cifras no engañan, las cifras, como se dice coloquialmente, son tozudas como porcentaje del producto interno bruto. El presupuesto ha venido cayendo consistentemente a partir del año 2014 y esto debido a que ha sido necesario reflejar en el presupuesto la realidad de la reducción de fiscales por cuenta de la caída del petróleo, que no fue de poca monta; en el 2013 recibimos cerca

de 24 billones de pesos por cuenta del petróleo y este año esa cifra fue prácticamente cero, entonces por eso es que hemos tenido que hacer ese ajuste; este año el déficit fiscal será 3.6% del producto interno bruto en línea con la Regla Fiscal y con este presupuesto el año entrante será 3.1% del producto interno bruto. Así entregará el Gobierno las finanzas públicas, con un déficit ligeramente superior al 3% del PIB, lo deja en una situación de pleno cumplimiento de la Regla Fiscal, pleno cumplimiento de la Regla Fiscal con este presupuesto que se acaba de aprobar hoy.

Ahora bien, este es el primero de varios pasos en la aprobación del presupuesto; vendrá ahora la discusión de la composición, que si podemos hacer ajustes en unos rubros para mejorar otros, y aquí decía en la introducción que evidentemente eso es lo que vamos a hacer, ese es el trabajo con los coordinadores ponentes y los ponentes de ver dónde podemos liberar unos recursos para mejorar presupuestos que están en este momento digamos requiriendo una adición; educación es uno de ellos; servicios públicos domiciliarios, particularmente los subsidios eléctricos y de gas, inclusión social para asegurar el financiamiento del programa Familias en Acción, el sector deporte, el sector de ciencia y tecnología. Tenemos que hacer esos ajustes y ese es el trabajo que ya iniciamos con los Ponentes y que tenemos que concluir en esta próxima semana. Hay buenas señales en ese sentido de que se va a mejorar el presupuesto de la educación; el de ciencia y la tecnología; el del deporte; el de los subsidios eléctricos, que benefician a millones de familias en Colombia, no pagan el costo de generación y de transmisión y energía, sino una tarifa reducida, lo mismo pasa en el caso del gas natural.

Entonces esa es la tarea que comienza ahora, ver cómo podemos hacer unos ajustes dentro de ese techo; pero en ese techo ya hay un mensaje, una señal contundente, contundente al mundo y es que aquí se está aprobando un presupuesto que tiene una restricción precisamente para poder seguir reduciendo el déficit fiscal para continuar con nuestro proceso de ajuste. Nadie ha dicho que el proceso de ajuste fiscal haya concluido, tiene que seguir avanzando porque ¿qué fue lo que pasó? Colombia era un país con un déficit fiscal normalmente del 2% del producto interno bruto, así veníamos en los últimos años, 2% del producto interno bruto. Con el choque fiscal ese déficit llegó a 4%; la máxima tolerancia fue el 4% el año pasado, pero ya a partir de este año tiene que comenzar la senda descendente este año. La primera cuota, bajar a 3.6% el año entrante; la siguiente cuota, bajar a 3.1%.

Hemos hecho la tarea como toca, porque alguien lo hubiera podido decir: por qué no se mantuvo siempre el déficit en el 2% del producto interno bruto. Bueno, el apretón de gasto habría sido de tal magnitud que el país habría tenido que retroceder en muchos de los programas sociales

que hoy son indispensables para la población colombiana, sobre todo para la población más vulnerable para salir de la pobreza. Entonces las finanzas públicas han sido manejadas con un criterio que además no tiene nada de novedoso, no tiene nada de improvisado, es un criterio de estabilización. Tiene que ayudar a estabilizar la economía ante un choque muy fuerte; se permite un poco más de déficit mientras que la economía se acomoda, ya después tiene que volver a bajar ese déficit. Es exactamente lo que estamos haciendo ahora, pero habiendo ahorrado al país un ajuste traumático, abrupto y, sobre todo, habiéndoles ahorrado a los hogares colombianos una eventual pérdida de calidad de vida, un retroceso en sus condiciones de vida, especialmente en los hogares más pobres del país, aquí a nadie se le dejó de dar una educación pública gratuita; a nadie se le dejó de dar el subsidio de Familias en Acción; a nadie se le dejó de pagar los subsidios a las facturas de energía eléctrica y gas natural; a nadie se le dejó de pagar su apoyo al programa de Colombia Mayor. Por el contrario, seguimos ampliando la cobertura de esos programas; ahí y esa fue la habilidad de haber podido acomodar el choque petrolero sin haber tenido que retraer el avance social de Colombia sin haber retrocedido y ahora tenemos también con muy buen criterio ir acomodando el gasto a esa nueva necesidad de reducir el déficit Fiscal. Qué hubiera sido sin los ingresos de la reforma tributaria, me preguntan todo el tiempo y seguramente a ustedes también.

Ministro, ¿qué tan necesario era haber hecho el aumento del IVA? La respuesta es única, clara, contundente. Si no hubiéramos hecho eso, hoy no tendríamos los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud que tenemos; no tendríamos las becas y créditos del Icetex o los apoyos a la Universidad Pública o el programa de Ser Pilo Paga; o no tendríamos algo muy importante: la cobertura del programa Familias en Acción en 2 millones y medio de Familias; es decir, no se hubiera podido mantener ese gran logro, esa gran conquista de toda Colombia que son los programas sociales y tampoco podríamos estar invirtiendo en la infraestructura, en las viviendas. Entonces fue necesario para mantener el apoyo del Gobierno, especialmente a los más vulnerables, y no retroceder en un gran logro que ha sido la reducción de la pobreza.

Viene ahora entonces esa etapa que seguiremos en sesión mañana con ponentes y coordinadores y cuando el señor Presidente lo indique, también en Comisiones Económicas Conjuntas de ver los ajustes, los ajustes que se pueden hacer para trasladar recursos de un sector a otro con ese ánimo. Tenemos preocupaciones centrales en educación, servicios públicos domiciliarios, particularmente energía eléctrica y gas, inclusión social, deporte y ciencia y tecnología. Hacia allá están enfocadas las prioridades en estos ajustes; no va a haber una solución mágica a todos los problemas. En todo

caso vamos a tener que reducir probablemente los presupuestos, pero lo que se busca es que no caiga tanto.

Y con respecto a la nómina de los 7.000 cargos, los números son sencillos, Senador Iván Duque Márquez. 3.500, un poco más, 3.700, son personas que venían trabajando desde hace mucho tiempo en el ICBF con contrato de prestación de servicios, eso es así de sencillo. Este Congreso tomó la decisión de eximir, exceptuar, al ICBF de la Ley 617, que es esa camisa de fuerza que impide que los gastos de nómina crezcan más allá de la inflación, y lo hizo con un criterio para que esas personas que estaban en prestación de servicios pasaran a ocupar cargos en la Planta del ICBF. Entonces, Representante Olga Lucía Velásquez, usted, que fue una abanderada de los temas del ICBF, sería bueno que en la próxima sesión se explicara por qué eso es importante para los niños de Colombia, por qué es importante para los niños de Colombia que las personas que los están cuidando y los están atendiendo no estén cada año preocupados porque si se va a renovar o no se va a renovar el contrato, sino que tengan la estabilidad, porque eso también les da más capacidad de formarse, de prepararse, de ser mejores en el ejercicio de esa función en el cuidado de la primera infancia y de nuestra niñez.

Y el otro tema es la DIAN, que es lo que usted menciona: el Ministerio de Hacienda. Efectivamente, en la DIAN también se introdujo el artículo en la reforma tributaria, exceptuando en la DIAN de la 617 y ese es un tema que el Director de la DIAN me ha dicho analicemos, analicemos esa situación, analicemos porque ahí se está hablando de más de 2.000 personas, que pasa lo mismo, que están en contrato de prestación de servicios, pero son necesarios, pero son absolutamente necesarios; allí no estamos hablando de que se acaben los contratos de prestación de servicios, estamos hablando es si sigue como prestación de servicios o si pasan a la planta. Obviamente, la planta tiene sus ventajas y no cuesta más. Ese, el punto de fondo en esos 7.000 cargos.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Iván Duque Márquez, que me ha pedido una interpelación.

Honorable Senador Iván Duque Márquez:

Muchas gracias, señor Presidente, y muchas gracias, señor Ministro. Quiero hacerle unas precisiones muy respetuosas, empezando por esto: su argumentación es muy lógica, pero tiene unas premisas que a veces son dudosas, ¿por qué? Porque usted argumenta, y lo he escuchado en repetidas ocasiones, que este Gobierno lo que ha hecho es formalizar y formalizar y formalizar empleos. Lo curioso es cuando contraste lo que usted dice con el número de Familias en Acción, donde la premisa también está en la graduación

al ingreso autónomo, no se ve reflejada, como tampoco se ve reflejado en el número de personas que están en el régimen subsidiado, y el gasto en el régimen subsidiado se ha casi que duplicado en los últimos tres años. Entonces debería también tener una consistencia la formalización con esos dos rubros tan significativos de atención a la población vulnerable no formalizada.

Otra cosa que usted ha dicho es que acá han sido austeros. Bueno, sí han sido austeros; le voy a decir, el recaudo aumento de 70 billones de pesos a 140 billones de pesos en los últimos años. El esfuerzo del recaudo y del esfuerzo de contribución estuvo ahí, lo lógico es que se viene eficiencia en la administración del presupuesto y unos ahorros estructurales en las entidades, que van asociados también a esa dimensión de la nómina que usted hace referencia porque sí está bien, usted argumenta la formalización, pero ¿dónde está el óptimo del funcionamiento de esas entidades presupuestalmente? Porque si no, vamos a seguir con la misma teoría que usted dijo que terminaba hace tres años cuando dijo que había formalizado 18.000, ahora 7.000 más y en el Sistema General de Particiones hay 7.000 más. Entonces ahí es donde uno quiere ver la discusión de la consistencia presupuestal, y le voy a decir una cosa: usted sigue aplaudiendo la reforma tributaria; hoy Colombia terminó con una tasa efectiva de renta corporativa por encima del promedio de la OCDE, del 34 y del 40 para los que tengan ingresos de más de 800 millones de pesos, y aparte de eso les incluyó el impuesto a los dividendos, aumentó la renta presuntiva, modificó el régimen de tributación del sector hotelero, en fin, todas señales que han ido quebrando la confianza de los inversionistas en el país en momentos donde la deuda sigue aumentado, donde las vigencias futuras equivalen al 10% del PIB y donde usted mejor que nadie sabe que un ajuste del 4% al 1% en materia de Regla Fiscal en los tres años es muy difícil de cumplir por las presiones que vienen de gasto que no están expresadas en el presupuesto.

Entonces le pido el favor, señor Ministro, usted está bien que haga una defensa del Gobierno, se le entiende; se le entiende la habilidad argumental, pero no le tapemos al país la realidad de estas complejidades presupuestales y financieras que han sido encubiertas por malas decisiones de gasto público porque el país las va a tener que padecer en los próximos años. Muchas gracias, señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Diazgranados Abadía:

Continúe, señor Ministro.

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Muchas gracias, señor Presidente. Hay muchos temas, digamos una diversidad de tesis en lo que acaba de decir el honorable Senador Iván Duque Márquez, pero creo que los televidentes y a ustedes, honorables Senadores y Representantes, no se les puede confundir mezclando peras con manzanas y mezclando una cantidad de información para generar una sensación de zozobra o de desasosiego. Invitaría a la oposición, que habla de mucho de los impuestos a las empresas y que busca también conseguir adeptos en el sector empresarial, que controvierta un cuadro, y seré el primero y me sentaré aquí en primera fila a oír el planteamiento de la oposición. Cuántos impuestos de renta y riqueza, toda la sumatoria, renta, riqueza, lo que pagaban los empresarios de aportes a la nómina, pagaba una empresa en el año 2010 y cuánto paga este año 2017 y cuánto va a pagar el año entrante, el 2018.

Ya mostré ese cuadro; no he podido encontrar nadie que diga que eso no es cierto, y lo que pasa es que las empresas hoy no pagan menos, pagan mucho menos entre impuesto de renta, CREE, impuesto a la riqueza y lo que era en su momento patrimonio, aportes a la nómina e incluso podemos meter en la ejecución algo: no pagan las empresas directamente, pero que en gracia de discusión lo paga el dueño de la empresa, que es el impuesto a los dividendos, se puede meter ahí e incluso con el impuesto a los dividendos las empresas están pagando hoy mucho menos en impuestos nacionales que lo que pagaban en el año 2010.

Entonces en una de esas conversaciones alguien dijo no, es que en el 2010 había la deducción del 30% por inversión en activos fijos, cierto, y eso lo desmontó este Gobierno, pero este Gobierno puso otra que es tal vez más transparente y es lo que pagan en IVA por bienes de capital los empresarios, se puede deducir del impuesto de renta. Esa fue una decisión tomada por este Congreso, entonces una máquina que vale 1.000 millones de pesos que tiene un IVA del 19%, 190 millones de pesos de IVA; esos 190 millones de pesos los deduce del pago del impuesto de renta la empresa. Entonces estoy abierto a esa discusión; nosotros no hemos aumentado la carga tributaria de las empresas y no he visto el documento, el gráfico, el cuadro que soporte o que controvierta esa tesis. Por lo contrario, se redujo esa carga y de qué manera.

Segundo, con respecto al panorama al futuro, claro que sí, honorable Senador Iván Duque Márquez. Claro que sí, este es un trabajo muy retante; el trabajo de Ministro de Hacienda es un trabajo muy retante, y cualquier persona que lo ejerza va a tener siempre que resolver dilemas, tensiones muy difíciles porque el país tiene grandes necesidades, el país tiene grandes expectativas. Por otro lado, tenemos unas realidades, una

realidad en materia de ingresos, etc. Nosotros, que hemos hecho cumplir cabalmente con una regla, con un criterio, con un norte, lo hemos hecho. Usted me pregunta hacia futuro, en los próximos años, creo que nosotros debemos ser conscientes de dejar el déficit en 3.1% del PIB, pero también a instancias del Congreso de la República dejar una comisión independiente que entregará su informe en diciembre y que nos debe decir cuáles son los ajustes adicionales, cuál es el norte que se debe tomar en materia del manejo del gasto público, cuáles deben ser esas grandes prioridades. Porque usted tiene razón y se la doy en un punto: si el país está creciendo, si la tasa de pobreza está cayendo, el país puede poder avanzar también, que ciertos programas sociales se puedan concentrar exclusivamente en los más necesitados, que se puedan focalizar muy bien y esa focalización va a requerir decisiones políticas importantes.

Entonces pero para eso necesitamos criterio, necesitamos insumo, recomendaciones, porque la realidad sí nos está mostrando que el país se está formalizando laboralmente y esa sí es una buena noticia, ayer salieron los datos del mercado laboral sigue aumentando la formalidad, es claro ya que en las ciudades de Colombia la mayoría de los ocupados están en empleos formales y eso, por supuesto, hace que se requieran menos recursos fiscales porque esas personas están en el Régimen Contributivo de Salud, o no requieren un subsidio para su sostenimiento, entonces obviamente hay que irlo acompasando, los Programas Sociales no necesariamente deben crecer y crecer año tras año, una buena señal es que los Programas Sociales puedan también tener un momento en el cual la economía se encarga de darles los ingresos a las familias y, por lo tanto, no es necesario tener los subsidios o por lo menos se pueden moderar esos subsidios.

Ese es un debate en el que estamos completamente abiertos pero el manejo es consistente, las cifras insisto son tozudas, este Gobierno ha tomado decisiones muy valientes, muy valientes, como por ejemplo para dar competitividad, bajar el impuesto a las Empresas para que las Empresas inviertan más, generen más empleo y al mismo tiempo tuvimos que recortar el gasto frente a lo que pudimos hacer en el año 2013 y les quiero decir una cosa, bonanza petrolera porque también la oposición asocia mucho la bonanza petrolera y dice que este Gobierno la malgastó y quiero decir el país tuvo más de 10 años de rentas petroleras importantes, este Gobierno y el anterior, esto de pasar a cero en ingresos petroleros eso sí le tocó exclusivamente al Gobierno de Juan Manuel Santos por el desplome de los precios en el petróleo, pero si vamos a hablar de ingresos petroleros con los que contó el Gobierno los tuvo con unos niveles muy importantes por encima del 1% del PIB casi

2% del PIB desde el año 2006, entonces cuando se habla de ese auge ese es un auge compartido, tengo las cuentas de qué hizo el Gobierno Santos con esos recursos y con esos recursos lo que hicimos fue invertir más viviendas, carreteras, sector de las TIC, más Infraestructura y, por supuesto, también una política social más robusta eso es indiscutible, este Gobierno generó una Política Social más amplia como el Programa de Cero a Siempre o con Programas como gratuidad en la Educación Pública o con Programas como los Subsidios a los Estudiantes Universitarios del Programa Ser Pilo Paga, es decir, una política social más robusta, política social que hemos preservado, el corazón de esa política social lo hemos preservado, los programas que han ayudado más a reducir la pobreza en Colombia.

Pero pienso señor Presidente y creo que ustedes coincidirían conmigo en decir que a mí este debate de presupuesto y le hablo también a la oposición, me ha parecido más constructivo de los que hemos hecho en los últimos años, quizás porque ya se avecina una etapa electoral y es bueno y es bueno porque es el momento también de encontrar esos consensos, esos puntos donde se va a mantener algo muy importante para Colombia y es la coherencia en el manejo macroeconómico eso es importantísimo que el país pueda seguir por una ruta con las decisiones que se han tomado acá, con este presupuesto que se acaba de aprobar un presupuesto a las medidas de las posibilidades de Colombia consistentes con la reducción del déficit, ya en un país con una inflación que está controlada entre el 2% y 4% con un déficit externo que se ha reducido, entonces para el país es muy importante, para la economía colombiana es muy importante entiendo los matices que el debate político que diga hay unos candidatos que prefieren una mezcla de gasto de programas, de prioridades o incluso en materia Tributaria, por supuesto, todo el mundo tiene sus preferencias pero siempre dentro de este norte del manejo macroeconómico que para Colombia ha sido tan saludable y tan conveniente desde el punto de vista del desempeño en nuestro país.

Entonces por eso me parece que ha sido un buen debate y seguirá siéndolo porque aquí este es el primer paso, el monto, tendremos que discutir después cuáles son los ajustes que vamos a hacer. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Alfredo Ramos Maya.

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya:

Muchas gracias señor Presidente. Solo para hacer dos preguntas muy concretas al señor Ministro. La primera es Ministro usted en los años anteriores hizo varios aplazamientos del

Presupuesto vía decreto y quisiera saber qué pasó con esos recursos, por qué se aplazaron y hasta qué momento; y segundo si usted le recomendaría al Gobierno que ingresa en el 2018 presentará una nueva Reforma Tributaria ya que sin duda no se van a lograr las metas que usted mismo había establecido en el Presupuesto como lo presentamos ahora llegar a 40 billones de pesos adicionales de recaudo en el año 2022. Muchas gracias señor Presidente.

**Ministro de Hacienda y Crédito Público,
doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:**

Muchas gracias señor Presidente. Qué bueno que usted Senador Ramos haya insistido en esa pregunta sobre los aplazamientos porque yo francamente se la he oído muchas veces en sus intervenciones y no terminó de entender el comentario, no termino de entender su preocupación sobre los aplazamientos.

En estos últimos años excepto este 2017 pero quizás desde que comenzaron a caer los precios del petróleo naturalmente el Gobierno nacional tiene que reservarse y así lo establece nuestro ordenamiento jurídico, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Gobierno se reserva una carta y es que los ingresos a lo largo del año, por cualquier factor, por ejemplo, un menor nivel de renta petrolera frente a lo que se había previsto el Gobierno puede recortar el Presupuesto, comienza con un anuncio que es un aplazamiento como quien dice quedan en suspensos unas partidas pero antes de terminar el año siempre se dan de baja, se recortan esas partidas, dejan de existir jurídica y legalmente, obviamente el Presupuesto se recortó en esto, si usted mira lo que ha pasado a lo largo de estos últimos años ha habido aplazamientos y después recorte, simplemente esas partidas dejaron de existir, gastos que no se hicieron pero tampoco se le quedaron debiendo a nadie, cosas que se pensaban hacer pero se dejaron de hacer, es simplemente la flexibilidad que debe tener todo Gobierno y todo el Ministerio de Hacienda de ir acumulando el Presupuesto a la realidad; por eso nosotros hicimos aplazamientos seguidos después de recortes y eso recortes simplemente lo que refleja es que hubo gastos que se habían presupuestado originalmente pero que después en función de la realidad no se pudieron hacer pero eso no fue obstáculo para que el país siguiera avanzando para que los Programas Sociales, no siguieran ampliándose para que los Programas de Inversión en Infraestructura no se siguieran dando, simplemente se pudo hacer menos de lo que se pensaba originalmente pero eso no queda en el aire como una cuenta pendiente, un saldo por pagar, no, eso desapareció de la realidad Fiscal, entonces por eso nunca le he entendido su preocupación con los aplazamientos como si eso fuera una cuenta que le van a cobrar después al próximo Gobierno, nada que ver, eso ya no

existe, eso ya dejó de ser parte del Presupuesto, entonces espero que usted tenga más tranquilidad en esa materia.

Estoy convencido de que la Reforma Tributaria que se adoptó el año pasado era la Reforma Tributaria que necesitaba Colombia y que es una Reforma que tiene una duración en el tiempo, es una Reforma duradera, no es una Reforma caprichosa, no es una Reforma que un día a nosotros se nos haya ocurrido y vámonos para el Congreso y llevemos este proyecto de ley, detrás de esa Reforma Tributaria hubo un año de trabajo de una comisión de expertos donde nadie podría decir que los expertos eran o liberales o conservadores o de izquierda o de derecha, unos expertos que todo el mundo los reconoce como tales, esos expertos hicieron unas recomendaciones, lo que aprobó el Congreso estuvo muy cerca, puede que no 100% las recomendaciones de los expertos, pero muy cerca, tal vez en capítulos de lo que se aprobó en el Congreso se distanció más de las recomendaciones de los expertos fue en el capítulo del Impuesto de Renta a las Personas Naturales, los expertos querían ampliar la base y subir un poco las tarifas, eso no fue posible, esa fue una decisión soberana del Congreso de la República.

Entonces fue una Reforma que reflejó un diagnóstico técnico, serio que tiene unos elementos difíciles, complejos en el proceso de arranque como fue el aumento de la tarifa del IVA, tiene otros que son importantes y que estoy seguro manda madurar en el mediano plazo y es una gran cantidad de herramientas que se dieron a la DIAN para combatir la evasión como la penalización de la evasión o el cambio de modelo de funcionamiento de las entidades sin ánimo de lucro, o por ejemplo lo que se hizo en materia de las medidas que recomienda la OCDE para el tratamiento de los recursos a través de paraísos fiscales, etc., es una Reforma que le dio herramientas e instrumentos a la DIAN para ser un mejor ejercicio en la Administración de Impuestos, uno de ellos también por cierto la factura electrónica en el caso del IVA.

Por lo tanto, creo que esa Reforma va a ir madurando, va también a generar más recursos, este ha sido un año de menor crecimiento que, por supuesto, eso afecta el Recaudo, un menor crecimiento de la economía lo afecta, ustedes tenían las cifras a junio, tengo las cifras al 31 de agosto para que ustedes tengan esto y me parece en esto es muy importante ser claro y transparente, el recaudo a 31 de agosto frente a lo presupuestado recuerden que la DIAN tiene un cronograma mensual, está 1% por debajo de lo que se había proyectado, entonces va bien a pesar de que la economía está creciendo un poco menos, este año ha habido buenas noticias en materia de ingresos por ejemplo la

normalización, capitales en el exterior que no se habían declarado se declararon, eso ha permitido, eso permitió generar 1 billón y medio de pesos, entonces eso también ha ayudado.

En tal sentido, digo esta Reforma hay que dejarla madurar, no vería y le respondo con toda sinceridad en materia de impuestos ningún espacio para aumentos de tarifas en este momento del país, por el contrario, todo el esfuerzo tiene que ser sobre la base de un mejor control a la evasión y para eso la DIAN quedó dotada de las herramientas, ustedes le dieron esas herramientas a la DIAN para hacer una mejor Administración y Fiscalización de impuestos en el país.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Iván Duque Márquez, medio minuto para poder cerrar la sesión porque va a comenzar la Plenaria.

Honorable Senador Iván Duque Márquez:

Muchas gracias señor Presidente: Deme tres, no le quito más de tres minutos. Primer tema Ministro bueno a veces creo que el Gobierno recuerde que la razón por la cual el país eligió a Juan Manuel Santos fue por el éxito del Gobierno del Presidente Uribe y, particularmente, por haberle traído al país inversión, mejoramiento al ingreso del *per cápita*, incremento de las exportaciones, etc., cifras que son incontrovertibles de hecho hasta mandó imitar la voz del humorista para que lo ayudara en la campaña, en la voz del Presidente Uribe, pero esa no es la discusión, usted hizo acá una precisión la bonanza petrolera empezó antes Ministro pongamos las cifras en el sentido práctico, las exportaciones de petróleo como porcentaje del PIB antes del 2010 y la de después del 2010, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales entre el 2003 y el 2009 cuando vino la crisis de los Estados Unidos, un Gobierno que generó ahorro, que permitió tener capacidad contracíclica para enfrentar la situación del 2009, sin tener que acudir a una nueva Reforma Tributaria a diferencia de lo que ha pasado en los últimos años, pero el error de este Gobierno es haber ampliado los gastos permanentes basados en una bonanza transitoria y no haber ahorrado estructuralmente para la época de las vacas flacas, la prueba de ello es que cuando todos los marcos fiscales de este Gobierno proyectado en el precio del petróleo y se le cayó tuvo que acudir a unas Reformas Tributarias que ya sabemos el efecto que están teniendo en el pueblo colombiano.

Entonces no desconozcamos eso, porque si lo desconocemos estamos sembrando el error, el error en la formulación de la política pública y le quiero decir esto, la calidad y la focalización del gasto social, este Gobierno el Director de Planeación que está acá presentando un Estatuto

de Subsidios que lo estamos acompañando distintas fuerzas políticas reconociendo que la mala asignación del gasto, 72 billones de pesos al año, cinco metros de Bogotá en subsidios sociales donde el mayor rubro que es el de pensiones concentra la mayor cantidad de Subsidios en el quintil de mayor ingreso de la población y el de Servicios Públicos concentra la mayor cantidad de Subsidios en los dos quintiles de mayor ingreso, no se hizo nada en materia de esos aspectos de calidad del gasto; qué es lo que va a hacer el Gobierno, dejar activada la bomba, o será que el Gobierno es capaz de reconocer en este momento que la posibilidad de cumplir la meta de la Regla Fiscal al 2022 con esa pendiente que tiene de reducción del déficit con el crecimiento de las presiones fiscales derivadas de los compromisos no declarados que ha hecho el Gobierno va a tener implicaciones.

Como la otra señor Ministro y con eso cierro, usted estuvo en una misión de Gasto Público hace unos años que recomendaba que, vendan, vendan más de Ecopetrol, vendan Isagen, venda ISA, usted llegó al Ministerio de Hacienda y cuando se dieron cuenta de que se habían gastado lo que no habían ahorrado entonces se dieron a vender a Isagen creyendo que iban a tener más rentabilidad, una rentabilidad del 14% en esas carreteras no están, no están esas rentabilidades, usted sabe perfectamente que los presupuestos financieros con los que fueron formuladas esas estructuraciones hoy no están y van a generar sobrecostos, entonces lo que le pido es realidad por el bien del país, realidad pero no sembremos una ilusión cuando sabe perfectamente que si no se corrige esa situación de la Regla Fiscal va a ser inviable su cumplimiento dadas la expresiones de gasto, le pido aborde los temas de la calidad del Gasto Público, presénteles a este Congreso una forma de actuar sobre esto, pero no nos deje la bomba de tiempo activada, ese no es su talante y eso no es lo que el país espera de usted. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra a la honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto.

Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto:

Muchas gracias señor Presidente: Lamento que siempre en las discusiones de presupuesto se termine centrando el debate entre lo que hizo el Gobierno del Presidente Uribe y lo del Gobierno del Presidente Santos como si aquí el país no tuviera unos problemas reales y concretos que intervenir; lamento eso porque amo este país y estoy aquí trabajando con el propósito de que hagamos una transformación del país, cada uno de los Presidentes en su momento tuvo la oportunidad

de hacer lo que hizo, pero cuando estuve en la Administración Distrital que no queríamos que se hiciera un programa como Familias en Acción porque considerábamos perversos los incentivos, no para generar autonomía, ni desarrollo sino al contrario para generar dependencia, finalmente se hizo lo que se está haciendo y parte de la Reforma Tributaria para sostener esos Programas Sociales no son de ahora vienen de antes y aquí todos ayudamos para que esos Programas Sociales continuaran independiente en qué momento se crearon si en Uribe o en Santos o quién sea, no, aquí tenemos que empezar a pensar en el país hacia adelante si seguimos pensando hacia atrás no entiendo qué país es el que vamos a construir si solo miramos con el espejo retrovisor.

Lamento mucho siempre estas discusiones porque aquí tenemos un país que construir entre todos y ese país se construye si por ejemplo hoy pensáramos que el problema de la salud no es que le estemos asignando todos los años dinero, el problema de la salud es que el modelo no funciona, el modelo es perverso, aquí pagamos por las atenciones, cuántas consultas hacen, cuántas cirugías, cuántas gente se enferma, dígame qué indicador de salud tenemos para pagar, ninguno, cuántos niños menores de cinco años por enfermedad diarreica aguda o por enfermedad respiratoria aguda no se mueren, paguemos por la salud, cuánta gente sana tenemos, paguemos, pero qué tenemos que hacer para eso, tomar la decisión de cambiar la lógica de un modelo de salud que hoy tenemos perverso frente a las atenciones sino frente a la salud, dediquémosle tiempo a pensar qué está pasando, es que no es solamente son los recursos que le asignemos a la salud sino los modelos de atención que tenemos funcionan, no están funcionando, quién tiene que darse la pela, pues nosotros tenemos que empezar aquí a pensar de manera seria, no pensando si eso genera votos o no, si eso respalda o no respalda un Gobierno pasado o un Gobierno presente es qué necesitamos para generar transformaciones reales no solamente en la salud sino en diferentes temas del país.

Pensemos en el país y pensar en el país es pensar seriamente sin retrovisor, qué significa esto, que tenemos que pensar es en qué vamos a hacer con cada uno de los sectores, sí creo que en materia de salud que fue el tema que hoy trabajamos, necesitamos cambiar las lógicas, las lógicas para el sistema de pagos es que no puede ser que hay una Ley 100 pero aparte está la Ley Estatutaria y no se ha cambiado el modelo de pago de los Servicios hay que cambiar el modelo de pago de los Servicios frente a los Sistemas de Salud y no de Enfermedad, qué está pasando y con el ahorro claro, ¿quién ahorra?, quien tiene dinero para ahorrar, el que no tiene dinero para ahorrar pues no puede ahorrar, su subsistencia, su comida, porque la formalización y quiero recordarle señor Ministro que la formalización de la DIAN porque

es que la vez pasada usted dijo también lo de la DIAN no, no lo de la DIAN quedó en la Reforma Tributaria, necesitamos fortalecer la DIAN hay que formalizar, por qué hay que formalizar, no solamente porque hay que garantizarle el futuro a la gente, no tengo proyección de futuro si cada tres meses me renuevan un contrato, no puedo invertir, no puedo pensar en mi futuro, pero además las instituciones tampoco tienen la posibilidad de tener personas capacitadas, entrenadas en la medida en que usted tenga personas cualificadas y entrenadas va a tener mejores resultados y mayor eficiencia.

Qué pasa con las personas que atienden a la población infantil, lo niños menores de 18 años que están siendo atendidos por sicólogos profesionales que cada mes están cambiando, o cada año, o cada seis meses pues están renovando su contrato ni siquiera tienen continuidad, ni trazabilidad de los casos que llevan, entonces un niño pierde cada rato su continuidad de un tratamiento, qué efectividad podemos tener, aquí tenemos que pensar no solamente en el proceso, sino también en el resultado y el resultado se garantiza teniendo una trazabilidad y son muchos los temas que necesitamos empezar a mirar ya aprobado el monto del presupuesto e invito al señor Ministro que podamos tener un concepto de la Comisión del Gasto que también se creó en la Reforma Tributaria, una Comisión de Gasto que hoy existe, cuáles son las orientaciones, es que aquí no todo lo vamos a poder hacer y hay algunas cosas que se tienen que sacrificar, cuáles son y cuáles son las que tenemos que garantizar y cuáles son los resultados que vamos a tener de este último Presupuesto frente al Plan de Desarrollo que aquí también se aprobó y pensemos en el país, queramos este país, pensemos de verdad en lo que necesitamos construir entre todos. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra al honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo.

Honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Muchas gracias señor Presidente: La verdad quería hablar cuando discutiéramos formalmente el presupuesto y no solamente el monto, pero en vista que se han dicho tantas cosas con el respeto de nuestros compañeros como siempre lo hemos hecho es importante decirle al país, que es muy fácil decir que hay que reducir el gasto, que los Subsidios por más de 72 billones de pesos y entiendo, por supuesto, a un hombre dedicado a la economía, juicioso e inteligente en esta Plenaria siempre que lo manifieste, pero quienes se verían afectados realmente y el país tiene que saberlo

son los estratos más humildes de Colombia, el hecho de reducir nosotros los subsidios y que este Gobierno lo ha sostenido y hemos logrado ampliarlo en este Congreso de la República, es favorecer los estratos 1 y 2, especialmente de Colombia, favorecer desempleados, favorecer las madres cabezas de familia, favorecer a los abuelos que no tienen quién los sostenga en los Subsidios del Adulto Mayor y que no se diga más que es malo el Subsidio de la Energía y del Gas.

Cuántos colombianos de los estratos 1 y 2 si oyeran ese discurso por un partido político en las tarimas, en las tarimas de las candidaturas votarían porque le quitáramos los Subsidios del Gas y de la Energía a esas personas de los estratos 1 y 2, que casi que ni tienen con qué comer y que se lo estamos quitando a las personas que tienen con qué pagar, porque en Colombia a diferencia de lo que se piensa no se requiere la igualdad, no en Colombia se requiere que sigamos intentando en lograr equidad y eso es parte de esos principios de los subsidios darle a cada quien y tratar de darle con lo que tienen y con los Presupuestos de la Nación a aquellos que no tienen, claro que nos gustaría no aportar y apoyar y podría decirse para aquellos que hoy dicen que está mal hecho, le regaláramos plata en Subsidios de Familias en Acción, en Subsidios del Adulto Mayor, en los Subsidios de la Energía y Gas, de la calle de los estratos 1 y 2, que no se lo diéramos a la personas que tanto lo necesitan, que no llegaran los alimentos escolares para poder bajar de los 72 billones de pesos.

Creo que no es bueno dar un discurso en Colombia de esa índole y en las tarimas, en la calle, en la política no le digan eso a los colombianos que quieren reducir los Subsidios de Familias en Acción, que quieren reducir los Adultos Mayores, que quieren acabar o reducir el Subsidio de la Energía y el Gas, pero que es más, que quieren que no se les pague ejemplo reduciendo, por supuesto, se puede hacer el gasto dentro del Presupuesto General de la Nación que ha venido haciendo desde que yo llegué hace siete años al Congreso que encontré un aporte de Pensiones de 17 millones de pesos y hoy va por el orden para el próximo período por 41 millones de pesos, ¿para qué?, para cubrir lo que hizo mal en anteriores Gobiernos además de muchos Gobiernos que tenían de caja menor las Pensiones y los recursos de los aportes de las Pensiones en Colombia y le toca ahora al Presupuesto General de la Nación claro que se podría reducir pero ese es el esfuerzo que se ha hecho para poder cumplir con las obligaciones de los pensionados, eso hoy no se lo han dicho a los colombianos, aquí tenían unas Entidades paquidérmicas hace más de diez años que no le daban la oportunidad a los pensionados y duraban años y años para lograr obtener su Mesada Pensional, hoy llegó una Entidad que se llama Colpensiones, creada en este momento, en este

Gobierno y que le imprime un gasto que debe ser además que se debe hacer rápido, expedito mucho más que redujo la posibilidad de acceder a sus pensiones a gente que tienen los derechos por más de 21 millones, 24 millones de pesos; solo en el lapso de siete años casi no tengo la cifra, pero puede haberse triplicado y cuadruplicado los pensionados que añoraban años y años para obtener sus Pensiones, el Presupuesto General de la Nación le corresponde invertir en eso porque el Gobierno irresponsablemente no este Gobierno le tocó cubrir con los recursos de la Nación ese faltante pensional y por eso una de las cosas que tengo que decirle Ministro, hay que revisar muy bien un artículo que trae que él está dando la oportunidad de que pueda tenerse liquidez y puede pasar lo mismo, eso necesitaríamos después una discusión con el tema de Colpensiones que nos dice Colfondos que puede ser grave y que puede venir podría pasar lo mismo frente al tema de las inversiones en esto.

Entonces nosotros entendemos y es más, creemos que ese momento fue bueno cuando aquí se crearon 185 mil plazas más de Soldados y Policías porque ese Gobierno consideró que era importante eso costó 6.5 billones de pesos, sabe qué ha venido haciendo en el transcurso de estos Gobiernos a pesar de estar en proceso continuando sin votar un Policía y un Soldado en Colombia asumiendo ese gasto, eso hay que reconocerlo, no es justo que también se diga que lo que se hace por los pobres en Colombia es un gasto exagerado y social, sí considero Ministro que todo lo que hagamos por los pobres en Colombia, los estratos 1 y 2 que requieren apoyo de los que tienen con qué y del Presupuesto General de la Nación hay que seguirlo haciendo, así los que en la calle no lo dicen haciendo la política, que no le dicen a los pobres que quieren que se reduzcan los subsidios de la gente más humilde de Colombia lo digan aquí en el Congreso para fustigar el ejercicio del Presupuesto General de la Nación. Muchas gracias señor Ministro y señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Se concede el uso de la palabra para terminar al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría.

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Muchas gracias señor Presidente. Celebro las intervenciones de la Representante Olga Lucía Velásquez y el Representante Alejandro Carlos Chacón porque le dan al país una dosis de realismo, le dan una dosis de conexión con las necesidades del pueblo colombiano, este Gobierno lo que ha hecho es administrar unos años en los que gracias a Dios tuvo unos recursos

adicionales, llegaron a su pico en el 2013 eso ya fue hace cuatro años y para el año entrante van a ser cinco años y de allá para acá ha sido recorrer un camino muy duro porque año tras año se iban perdiendo esos ingresos hasta llegar a cero los ingresos petroleros.

Solamente en la historia de Colombia hay tres episodios en los que las exportaciones de un momento a otro se cayeron a la mitad: la Guerra de los Mil Días, la Gran Depresión de los años 30 y este periodo reciente a partir del 2013, los historiadores ya lo identificaron solo hay tres momentos en la historia en los que el país tuvo que enfrentar la caída súbita de sus exportaciones, qué pasó en los dos episodios anteriores a este, una gran crisis, el país retrocedió, el país se empobreció, el país experimentó una recesión muy fuerte, qué pasó en esta ocasión el país siguió avanzando, pudo seguir progresando, quizás a un ritmo menos acelerado pero nunca un retroceso, no echamos reversa, seguimos avanzando, el camino se volvió un poco más duro más difícil, ahora eso no ha pasado por razones del azar, eso no es producto de que estuvimos de buenas esta vez, no, esto es debido a que teníamos por un lado unas buenas instituciones construidas durante décadas, unas buenas instituciones, un Sistema Financiero bien vigilado, un Banco de la República independiente, una tasa de cambio flexible y una Regla Fiscal que fue un ancla que nos ayudó a manejar esa situación, buenas instituciones pero además la capacidad del Gobierno y de las mayorías del Congreso de tomar decisiones difíciles, estoy seguro que para todos ustedes hoy no es grato recordar la Reforma Tributaria porque son decisiones políticamente complejas, pero gracias a Dios tenemos la capacidad en Colombia en tomar esas decisiones, de haberlo hecho porque eso es lo que permite que hoy se pueda decir a los más pobres de Colombia aquí están sus recursos, a usted no le va a costar la factura de Energía Eléctrica en el estrato 1, 47 mil pesos sino que le cuesta 17 mil pesos, o 18 mil pesos, o aquí está su Subsidio de Familias en Acción.

Entonces eso es resultado de decisiones difíciles pero necesarias, bien lo dijo el Presidente de la República el otro día, la carta de navegación nuestra la guía no han sido las medidas más populares, han sido las medidas más responsables, porque las más responsables son las adecuadas, son las que perduran y son las que la historia juzga, son medidas responsables, entonces no me voy a alargar tenemos mucho tema por delante pero dado que el honorable Senador Iván Duque Márquez, mencionó el tema de Isagen y que también ha sido un tema recurrente de la oposición, quisiera simplemente decir la venta de Isagen es un capítulo, uno de esa gran cantidad de decisiones que se han tenido que tomar difíciles, impopulares, criticadas, a mí me valieron una moción de Censura pero

absolutamente necesarias qué hubiera pasado si no hubiéramos vendido a Isagen, dónde estaría la economía colombiana, qué hubiera pasado en el 2016 sin los 2.300 millones de dólares que ingresaron a Colombia ese año y con esto que voy a decir quiero darle una respuesta clara y contundente a la oposición que preguntan por esos recursos, a diferencia de todas las privatizaciones anteriores, todas, todas, en su momento si usted al final de esos Gobiernos que privatizaron en el país incluyendo el Gobierno anterior pregunta dónde está la plata, la única respuesta sincera de los Gobiernos en su momento y mirando hacia atrás, es nos la gastamos, si ustedes me preguntan a mí dónde está la plata de Isagen yo les podré dar cuentas hasta el último peso, hasta el último peso al próximo Gobierno y decirle la plata de Isagen está toda convertida en Patrimonio Técnico de la Financiera de Desarrollo Nacional hasta el último peso, ahí la va a encontrar el próximo Gobierno a diferencia de todas las demás privatizaciones que se las gastaron porque hicieron lo que no hicimos nosotros y meterlas como un ingreso en el Presupuesto General de la Nación, nosotros cogimos un activo, lo vendimos y lo transformamos en otro activo y el próximo Gobierno lo va a encontrar allá en la Financiera de Desarrollo Nacional, una Entidad bien manejada, una Entidad seria.

Entonces ahí está la respuesta, son medidas difíciles, impopulares pero son las que nos han permitido que en esta ocasión Colombia haya tenido que enfrentar la caída de sus exportaciones a la mitad de lo que eran y aquí no hemos tenido crisis, no hemos tenido recesión, hemos podido seguir avanzando y a ningún pobre de nuestro país le ha faltado el apoyo del Gobierno en los programas que estaban vigentes en el año 2013, el año pico en materia de ingresos Petroleros a nadie se le quitó un apoyo, o un subsidio, eso es muy importante porque eso es lo que ha permitido que el país siga avanzando con una clase media dinámica, creciente que es la que va a permitir que el país hacia adelante tenga mejor desempeño en materia económica. Muchas gracias señor Presidente.

Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Eduardo A. Díaz Granados Abadía:

Agotado el Orden del Día, se levanta la Sesión; para mañana vamos a trabajar con los Ponentes, vamos a citar Comisiones Económicas Conjuntas para el día lunes, a las 3 de la tarde y trabajar toda la semana hasta poder aprobar en primer debate el proyecto de Presupuesto General de la Nación, muchas gracias.

Nota: Hora de terminación: 2:13 p. m.

Nota: A continuación publicamos los comentarios y observaciones de la Contraloría General de la República al proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación de 2018.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

Contraloría General de la República :: SGD 11-09-2017 17:35
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0109440 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / EDUARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
DESTINO EDUARDO DIAZ GRANADOS ABADIA
ASUNTO DOCUMENTO COMENTARIOS Y OBSERVACIONES PROYECTO DE LEY DE
OBS C.D. ECONOMIA FINANZAS

2017EE0109440



Bogotá, D.C., septiembre 11 de 2017

Doctor
EDUARDO AGATÓN DÍAZ GRANADOS ABADIA
Presidente Comisión Cuarta de Cámara
Congreso de la República
Bogotá, D.C.

COMU
12 SEP 2017 10:07
[Handwritten signature]

Respetado Doctor:

En ejercicio de la función de apoyo técnico al Congreso de la República establecida en la Ley 1474 de 2011, atentamente remito para su consideración y fines pertinentes, el documento que contiene los comentarios y observaciones de esta entidad al Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2018.

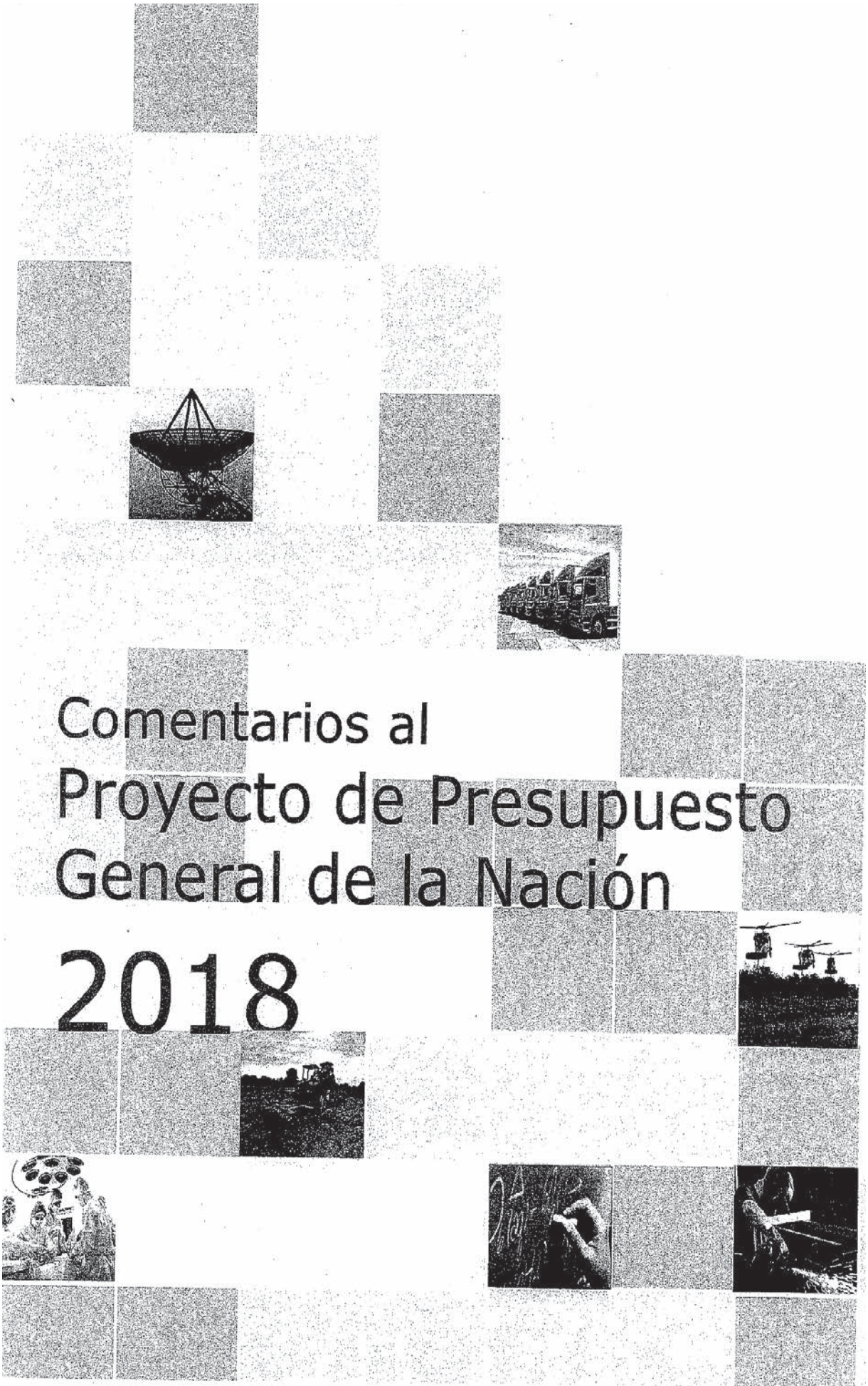
Espero que este documento contribuya a enriquecer el debate que se adelanta en las Comisiones respectivas de la Cámara y Senado y reitero la disposición de la Contraloría General de la República para profundizar en las observaciones establecidas en el mismo o aquellas que surjan de la iniciativa de los Honorables Congressistas.

Cordial saludo,

GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA
Contralora General de la República (E)

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación

2018



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Julián Eduardo Polanía Polanía
Contralor Delegado para Infraestructura Física, Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el sector de Minas y Energía

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el sector Social

Ivonne del Pilar Jiménez García
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Martha Victoria Osorio Bonilla
Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Diego Alvarado Ortiz
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Soraya Vargas Pulido
Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas
Directora Oficina de Planeación

Victoria Eugenia Díaz Acosta
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Adriana Herrera Beltrán
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares
Director Oficina de Control Disciplinario

Ivan Darío Torres Guaque
Director Oficina Jurídica

Tania Violeta Vargas Luna
Directora del Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
Gerente del Talento Humano

Alfredo Vargas
Gerente Administrativo y Financiero

Álvaro Ruiz Castro
Director Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Directora Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Mauricio Gutiérrez Dangond
Director Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención,
Investigación e Incautación de Bienes (e)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Dirección y coordinación del informe:

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración del informe:

Carlos Humberto Barrera Gallo

Juan Carlos Villamizar

Jorge Enrique Ospina Merchán

Contralorías Delegadas Sectoriales
Directores de Estudios Sectoriales:

Adriana Lucía González Díaz
Sector Agropecuario

Diana del Pilar Leyva Bisbicuth
Sector Social

Martha Marlene Sosa Hernández
Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Iván López Dávila
Sector Minas y Energía

Diego Alberto Ospina Guzmán
Sector Medio Ambiente

Alberto Torres Gutierrez
Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Ricardo Antonio Venegas Armesto
Sector Gestión Pública

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
Rossana Payares Altamiranda

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contraloría General de la República
Carrera 69 # 44 - 35
Teléfonos: 5187000
Bogotá D.C., Colombia
Septiembre 2017
www.contraloria.gov.co

Contenido

I. Comentarios al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.....	7
1.1 Los supuestos macroeconómicos que sustentan el presupuesto.....	7
1.1.1 La meta del crecimiento económico no es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017.....	9
1.1.2 El supuesto del precio del petróleo luce optimista para 2018.....	12
1.2 Las variables fiscales del presupuesto 2018.....	13
1.2.1 La proyección de los ingresos de 2018.....	15
1.2.1.1 Repunte de la tributación en un escenario de crecimiento lento.....	16
1.2.1.2 Apalancamiento de recursos en el mercado interno.....	21
1.3 La programación de los gastos de 2018.....	22
1.3.1 La inversión en el proyecto de presupuesto 2018.....	25
1.4 A modo de conclusión: en búsqueda de la consolidación fiscal el presupuesto se reduce en proporción del PIB.....	27
 II. Análisis presupuestal del proyecto de presupuesto 2018 por sectores	 29
Sector Congreso de la República	30
Sector Empleo Público.....	30
Sector Hacienda.....	31
Sector Información Estadística.....	31
Sector Interior.....	32
Sector Planeación.....	32
Sector Presidencia de la República.....	33
Sector Registraduría.....	33
Sector Relaciones Exteriores.....	34
Sector Minas y Energía.....	34
Sector Defensa.....	41
Sector Seguridad.....	43
Sector Justicia.....	43
Sector Agropecuario.....	45
Sector Transporte.....	46
Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.....	48
Sector Comunicaciones.....	49
Sector Comercio, Industria y Turismo(CIT).....	50
Sector Educación.....	51
Sector Salud.....	54
Sector Medio Ambiente.....	57

I. Comentarios al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2018

A finales de julio del presente año, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radicó en el Senado de la República el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el 2018. La Contraloría General de la República (CGR), en ejercicio del control macro fiscal establecido en la Ley 42 de 1993, con el objetivo de brindar elementos de análisis al Congreso de la República y a la ciudadanía en general, presenta los comentarios al proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) en lo que tiene que ver con los supuestos macroeconómicos, los ingresos y los gastos.

1.1 Los supuestos macroeconómicos que sustentan el presupuesto

Dentro de los principales supuestos macroeconómicos que asume el Ministerio de Hacienda en la sustentación del proyecto de presupuesto para 2018 se encuentran el crecimiento de la economía para 2017 y 2018, el comportamiento esperado del precio del petróleo, la tasa de cambio y la inflación estimada para esos mismos años (Cuadro 1).

Cuadro 1
Principales supuestos macroeconómicos
Proyecto de Presupuesto 2018

Supuestos	Proyecto presupuesto 2017		Observado	Proyecto presupuesto 2018			MFMP junio 2017	
	2016	2017		2016	2017	2018	2017	2018
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	6,5	4,0	5,8	4,1	3,5	4,1	n.d	
Devaluación promedio período, %	0,0	-4,6	11,2	-2,3	1,5	n.d	n.d	
Tasa de cambio promedio período, \$	3.150,5	3.005,5	3.053,4	2.982,5	3.027,4	2977	n.d	
PIB real (variación %)	3,0	3,5	2,0	2,0	3,0	2,3	3,5	
PIB nominal (miles de millones de \$)	849.277	905.371	862.675	916.920	977.483	916,9	n.d	
PIB nominal (variación %)	6	6,6	7,9	6,3	6,6	n.d.	n.d	
Importaciones (US\$)	45.908	49.004	43.226	45.592	46.798	n.d.	n.d	
Crecimiento importaciones totales, %	-12	6,7	-17	5,4	2,6	3,3	3,5	
Precio Brent (USD/barril) Spot	42	47,5	45,1	51	60	51	60	

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, DANE y Banco de la República.

En lo relativo al crecimiento económico esperado para 2017 y 2018, el Gobierno asume para 2017 un crecimiento similar al observado en el año anterior (2%), mientras que para 2018 espera un repunte de la economía que se materializaría en un crecimiento real de 3%. El supuesto de crecimiento es central para la programación presupuestal, en la medida en que no sólo es la base para el cálculo de las retenciones e impuestos que se recaudarán en la vigencia (IVA, renta y consumo por ejemplo), sino también de las cuotas del impuesto de renta que se recaudarán en el siguiente año (2018), así como de las utilidades de las empresas propiedad de la Nación, fuente de los dividendos que se incorporarán como parte de los recursos de capital al Presupuesto General de la Nación (PGN).

En el tema de la tasa de cambio, los supuestos contemplan que fluctuará alrededor de \$3.000 por dólar, confirmando así que después de superar la revaluación de años anteriores el tipo de cambio ha logrado un nuevo nivel de estabilización; esto significa que se avizora una revaluación nominal de 2,3% en 2017 y una devaluación de 1,5% para 2018.

El vínculo más claro de la tasa de cambio con la programación presupuestal es el financiamiento externo del Gobierno. El servicio de esta deuda, que presupuestalmente incluye las amortizaciones y el pago de intereses, está nominado en dólares. Por lo tanto, si la tasa de cambio se devalúa más de lo esperado, habrá mayor costo de servicio de la deuda en dólares; por el contrario, una menor tasa de cambio reduciría ese costo abriendo así espacio fiscal.

En materia de inflación, el Gobierno espera que ésta continúe reduciéndose y que se ubique en 2018 en la mitad del rango meta fijado por la autoridad monetaria, esto es 3,5%. Lo anterior se aprecia como un supuesto verosímil, en la medida en que no se perciben elementos que pudieran representar presiones fuertes para cambiar esta tendencia. El supuesto de inflación es importante para la programación presupuestal, pues de él dependen los gastos de nóminas, generales y pensionales, principalmente.

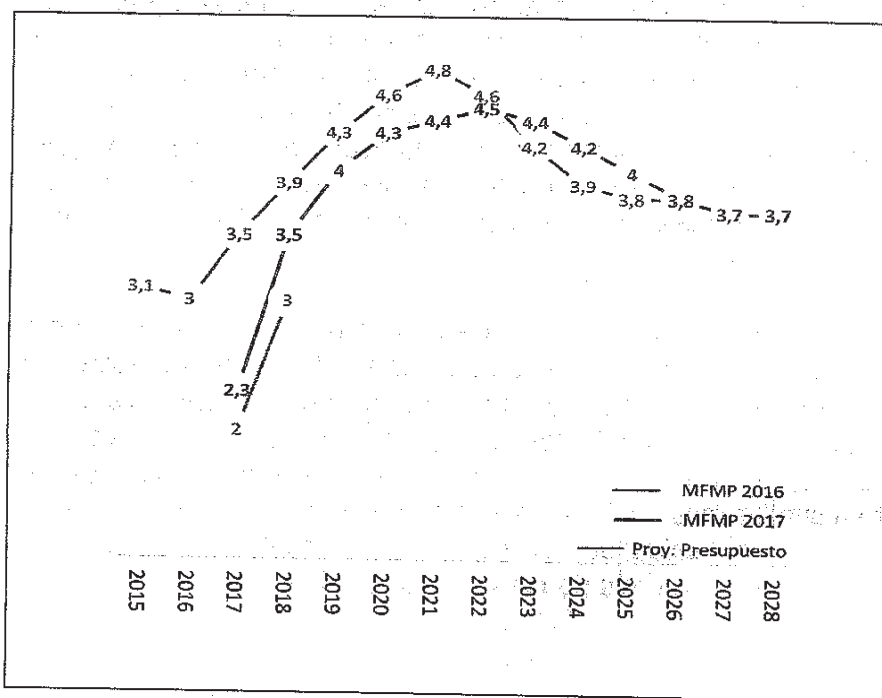
Por último, el sector de hidrocarburos es importante para la economía dado su aporte al crecimiento y a las finanzas públicas, su importancia fiscal radica en los impuestos que pagan las empresas del sector y en las transferencias que percibe la Nación como accionista mayoritaria de Ecopetrol. Así las cosas, el gobierno supone que la cotización promedio del crudo Brent mejorará y se elevará hasta US\$60 en 2018 habiéndose observado un promedio de US\$51 por barril a julio de 2017.

Hasta aquí una descripción de lo asumido por el Gobierno en materia macroeconómica, por lo que se pasa ahora a revisar la consistencia de estos supuestos.

1.1.1 La meta de crecimiento económico no es consistente con la del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017

El proceso de discusión y aprobación del Proyecto de PGN para 2018 se lleva a cabo en medio de una coyuntura de bajos precios del petróleo y desaceleración de la actividad económica, por lo que es preciso que los supuestos base de este proyecto recojan la realidad económica observada en lo corrido de 2017 y la que, muy seguramente, afrontará el país durante el próximo año.

Gráfico 1
Crecimiento económico



Fuente: Minhacienda, MFMP 2016 y 2017, y Proyecto de Presupuesto 2018.

La diferencia existente entre las metas de crecimiento económico para 2017 y 2018 del proyecto de presupuesto y el MFMP 2017 presentado en junio (Gráfico 1), genera interrogantes en lo relativo a la consistencia que deberían observar estos dos documentos que integran el sistema presupuestal colombiano. Según el artículo 4º de la Ley 819 de 2003 el proyecto de PGN debe ser consistente con el programa macroeconómico plurianual contenido en el MFMP, esto es relevante dada la relación estrecha del recaudo tributario con el crecimiento económico y el resultado fiscal.

Las metas de crecimiento económico del proyecto de presupuesto para 2017 y 2018 son de 2% y 3% respectivamente, diferentes a las que se establecieron en el MFMP de junio de 2017, que fueron de 2,3% para 2017 y 3,5% para 2018. Así mismo existen diferencias en el caso de la dinámica esperada de las importaciones.

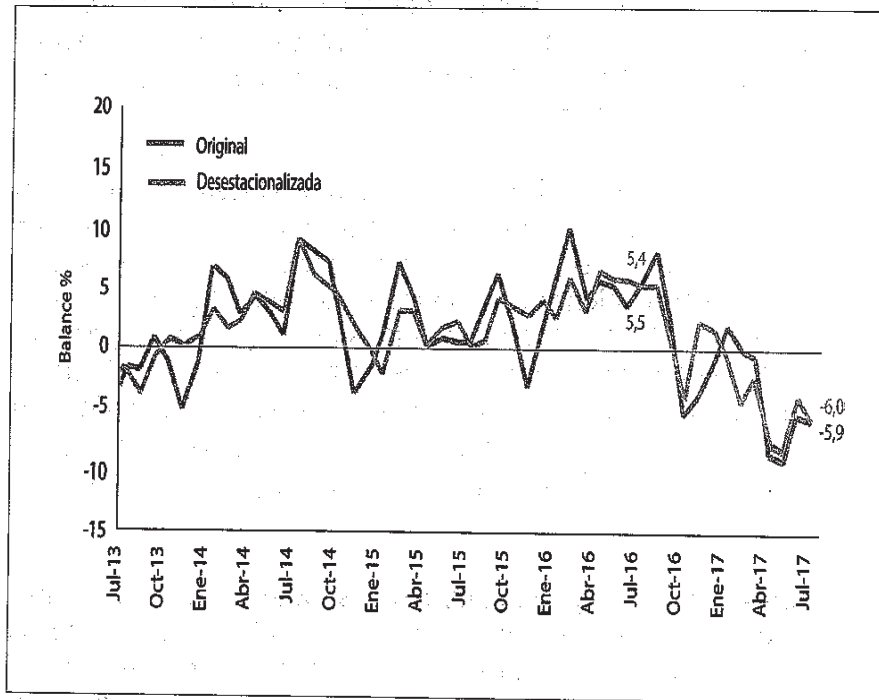
Modificar el supuesto de crecimiento real en que se basa el presupuesto desarticula este instrumento de programación financiera con el MFMP; no se explica cómo se reduce la meta de crecimiento real sin que ello se refleje en las proyecciones de recaudo y déficit para 2018. Esto solo es posible si el nivel del PIB nominal se mantiene inalterado en ambos escenarios, lo que implica un crecimiento del deflactor implícito del PIB por encima de la inflación estimada.

Por otra parte, es importante tener presente que dados los resultados de la economía en el primer semestre no se percibe fácil que se logre el crecimiento propuesto para 2017 y, por ende, que se logre la tasa esperada de crecimiento del PIB para 2018. Para que en 2017 se logre la meta de crecimiento de 2%, teniendo en cuenta que en el primer semestre la economía creció solo 1,2%, tendría que registrarse un importante repunte de la actividad que se traduzca en una variación positiva de 2,7% en el segundo semestre de 2017.

No se presenta un panorama despejado para alcanzar esta meta, teniendo en cuenta que algunos indicadores no muestran un buen desempeño. Por ejemplo, el indicador de confianza industrial construido por Fedesarrollo, en julio de 2017 se situó en -5,9%, indicando una caída de 11,4 puntos porcentuales respecto a similar mes de 2016; mientras que el de confianza comercial registró una caída de 0,2 puntos porcentuales, al ubicarse en 14,7% para este mismo mes¹. (Gráficos 2 y 3).

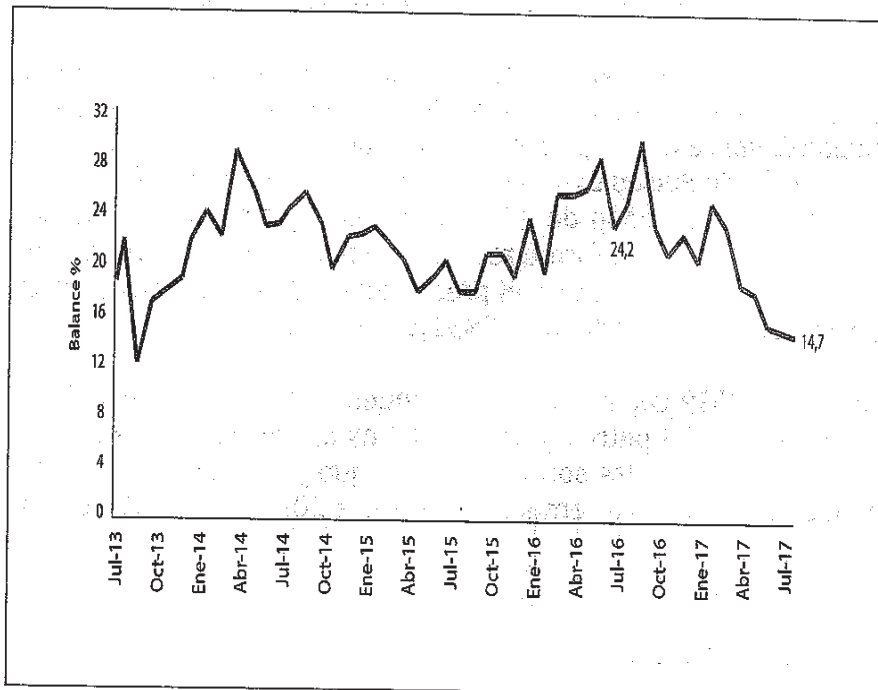
1. Fedesarrollo, Tendencia Económica, Agosto 28 de 2017.

Gráfico 2
Índice de Confianza Industrial



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Gráfico 3
Índice de Confianza Comercial



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Además, no se ve con claridad una estrategia o un plan de contingencia que favorezca el repunte de la economía en el corto plazo; por el contrario, como veremos más adelante, con los recortes en el gasto público plasmados en el proyecto de presupuesto se hace aún más difícil darle el impulso de demanda que requeriría la meta de crecimiento fijada.

A este respecto es importante precisar que el denominado Plan "Colombia Repunta" que el Gobierno Nacional lanzó a mediados de febrero con el objetivo principal de generar 1,3 puntos adicionales en el crecimiento económico y con ello 765 mil empleos adicionales para el 2017, genera dudas en su potencial para dinamizar la economía, pues luce más como un conjunto de ajustes presupuestales a la inversión ya programada que se derivan de la última reforma tributaria, más que como recursos presupuestales adicionales a los ya contemplados en la actualización del Plan Financiero.

Las dudas sobre la verosimilitud del supuesto de crecimiento adoptado por el Gobierno, hace pensar que el riesgo de futuros recortes presupuestales a lo largo de la vigencia se puede minimizar asumiendo de plano supuestos mucho más alineados con lo observado en lo corrido del año. Así se limitaría además el riesgo de incumplimiento de las metas fijadas.

1.1.2 El supuesto del precio del petróleo luce optimista para 2018

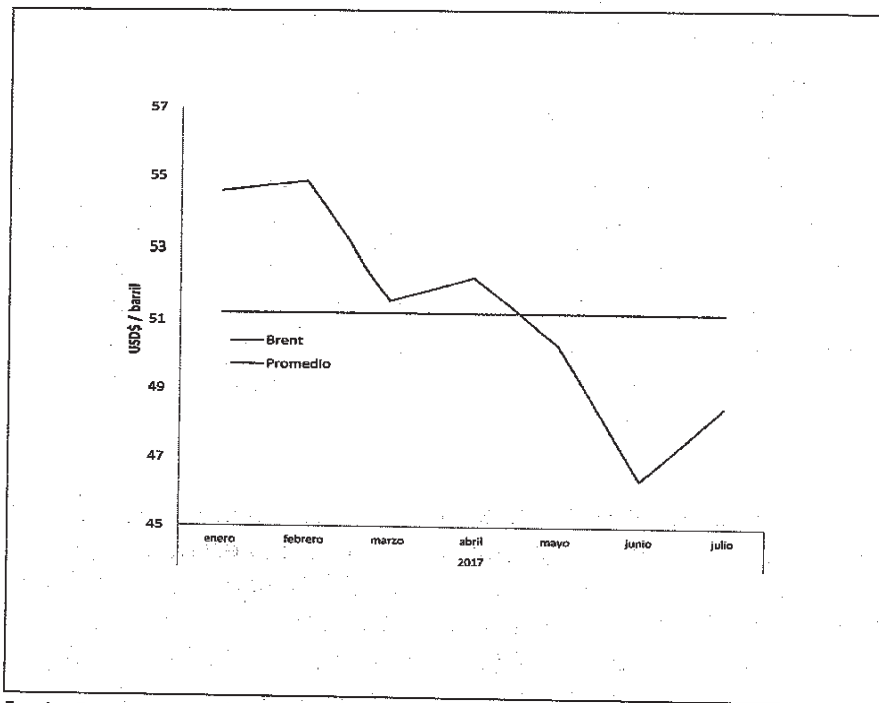
Informes de expertos de este mercado, muestran reducción en las previsiones sobre los precios del crudo en vista de las preocupaciones sobre el cumplimiento de un acuerdo liderado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por ejemplo, la Administración de información energética de los Estados Unidos (EIA) en su informe reciente de perspectiva energética de corto plazo², proyecta que el precio del crudo Brent para el 2018 estaría en un promedio de US\$51,58 por barril.

Por ello, la CGR considera que el supuesto utilizado por el gobierno de precio del petróleo para 2018 es optimista, y que no hay explicación de cuáles son las razones que justificarían este salto de las cotizaciones internacionales entre 2017 de US\$51 por ba-

2. U.S. Energy Information Administration (EIA), Short Term Energy Outlook, August 8, 2017.

rril a US\$60 en el 2018. En la coyuntura actual, entre enero y julio de 2017, la referencia Brent registró un precio promedio de US\$51,2 barril (Gráfico 4).

Gráfico 4
Precio internacional de crudo
USD\$/ Barril



Fuente: Pemex

1.2 Las variables fiscales del presupuesto 2018

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PPGN) para la vigencia 2018 por un total de \$235,5 billones, con un aumento de \$2,4 billones con respecto a la estimación del cierre para 2017 (\$233,1 billones). El presupuesto de la Nación fue estimado en \$221,1 billones y el de los Establecimientos Públicos en \$14,4 billones, con lo que el valor total del proyecto presenta una disminución de 1,3 puntos porcentuales del PIB, quedando en un nivel de 24,1% del PIB. Lo anterior, bajo el supuesto de crecimiento de 2,0% del PIB para 2017 y de 3,0% para 2018 (Cuadro 2).

Cuadro 2
Ingresos del Presupuesto General de la Nación 2017 y Proyecto 2018

Concepto	2017 Proyecto	2018 Proyecto	Dif 2018-2017 proy	2017 Proyecto	2018 Proyecto	Dif 2018-2017 proy
	Miles de millones de pesos			% del PIB		
1. Ingresos presupuesto general de la Nación	217.772	221.102	3.330	23,8	22,6	-1,1
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	122.672	139.988	17.316	13,4	14,3	0,9
1.1.1. Ingresos tributarios	121.979	139.248	17.269	13,3	14,2	0,9
1.1.2. Ingresos no tributarios	693	740	47	0,1	0,1	0,0
1.2. Otros ingresos (Fondos especiales)	19.696	11.214	-8.482	2,1	1,1	-1,0
1.3. Rentas parafiscales	1.660	1.934	273	0,2	0,2	0,0
1.4. Recursos de capital de la Nación	73.744	67.967	-5.777	8,0	7,0	-1,1
1.4.1. Recursos de crédito externo	18.215	11.720	-6.495	2,0	1,2	-0,8
1.4.2. Recursos de crédito interno	33.442	39.000	5.558	3,6	4,0	0,3
1.4.3. Resto recursos de capital	22.087	17.247	-4.840	2,4	1,8	-0,6
2. Ingresos de los establecimientos públicos	15.346	14.452	-893	1,7	1,5	-0,2
Total Presupuesto General de la Nación	233.118	235.554	2.437	25,4	24,1	-1,3

Fuente: Proyecto de presupuesto 2018

Por el lado de los gastos en la Nación, estas fuentes de recursos se aplicarán en mayor proporción a las transferencias (\$106,3 billones) que corresponden a 10,9% del PIB, seguidos por el servicio de la deuda (\$51,9 billones) que representa el 5,3% del PIB, los gastos de personal (\$29 billones) con el 3% del PIB y la inversión (\$26,7 billones) con el 2,7% del PIB (Cuadro 3); mientras que en los Establecimientos Públicos el gasto se distribuye en inversión (\$7,5 billones) con el 0,8% del PIB y funcionamiento (\$6,8 billones) con el 0,7% del PIB.

En la disminución general que se presenta en el proyecto de presupuesto de 2018, la cuenta más afectada es, sin sorprender y dada la inflexibilidad que aqueja al resto del gasto, la inversión que en el total pasó de \$41,2 billones a \$34,3 billones, con una caída de \$6,9 billones (un punto porcentual de PIB). De esta última, el 80% corresponde a la Nación (\$5,5 billones) y el resto a los Establecimientos Públicos.

Con la programación de ingresos y gastos el Gobierno espera cumplir la meta de déficit fiscal de 3,1% del PIB para el GNC en 2018 y 3,6% del PIB en 2017. De igual manera, con esta presentación el Gobierno reconoce una caída de 1,3 puntos básicos en la participación del gasto del PGN en el PIB, que afecta primordialmente a la inversión y que, por supuesto, sacrifica la formación bruta de capital en momentos en que la economía marcha a ritmo lento.

Cuadro 3
Gastos del Presupuesto General de la Nación, 2017-2018

Concepto	2017	2018	Diferencia	Crecimiento %	2017	2018	Diferencia
	Miles de millones de pesos				% del PIB		
Nación	217.772	221.101	3.329	1,5	23,8	22,6	-1,1
Funcionamiento	134.173	142.472	8.299	6,2	14,6	14,6	-0,1
Gastos de personal	26.888	29.030	2.142	8,0	2,9	3,0	0,0
Gastos generales	7.044	6.997	-47	-0,7	0,8	0,7	-0,1
Transferencias	100.209	106.380	6.171	6,2	10,9	10,9	-0,0
Operación comercial	32	65	33	103,1	0,0	0,0	0,0
Deuda	51.372	51.939	567	1,1	5,6	5,3	-0,3
Amortizaciones	24.606	22.962	-1.644	-6,7	2,7	2,3	-0,3
Intereses	26.766	28.977	2.211	8,3	2,9	3,0	0,0
Inversión	32.227	26.690	-5.537	-17,2	3,5	2,7	-0,8
Establecimientos Públicos	15.345	14.451	-894	-5,8	1,7	1,5	-0,2
Funcionamiento	6.349	6.852	503	7,9	0,7	0,7	0,0
Deuda	1	1	0	0,0	0,0	0,0	-0,0
Inversión	8.995	7.598	-1.397	-15,5	1,0	0,8	-0,2
Total PGN	233.117	235.552	2.435	1,0	25,4	24,1	-1,3
Total inversión PGN	41.222	34.288	-6.934	-16,8	4,5	3,5	-1,0

Fuente: Proyecto de presupuesto 2018

A continuación, y con la intención de efectuar un comparativo que tenga en cuenta lo observado en lo corrido de 2017, se presenta el detalle de los ingresos y gastos para el proyecto de presupuesto de 2018 y la estimación del cierre de 2017. Con ese fin, se proyectan los ingresos y los gastos al cierre de 2017, de acuerdo con lo reportado hasta julio, se reclasifican los recursos del CREE desde los fondos parafiscales a los impuestos directos y se incorpora el recaudo en el impuesto a la riqueza en 2017.

1.2.1 La proyección de los ingresos de 2018

El proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno trae una estimación del cierre de 2017 levemente ajustada con el presupuesto definitivo de ingresos reportado a julio de este año, que consiste en reclasificar el CREE desde los fondos especiales hacia los ingresos tributarios. En el total, el aforo para 2017 queda en \$233,2 billones, los ingresos tributarios se sitúan en \$130,6 billones (que estaban en \$121,9 billones) y los otros ingresos (fondos especiales) ascienden a \$11,1 billones (estos estaban en \$19,7 billones)³ (Cuadro 4). Comparando contra la misma proyección para 2018, la diferencia en el total, como proporción del PIB, se sigue manteniendo en 1,3 puntos porcentuales.

Cuadro 4
Ingresos del PGN 2017 (ajustado) y Proyecto 2018

Concepto	2017 - SIF Aforo Julio	2018 Proyecto	2018-2017 a julio	2017 - SIF Aforo Julio	2018 Proyecto	2018-2017 a julio
	Miles de millones de pesos			% del PIB		
1. Ingresos presupuesto general de la Nación	217.792	221.102	3.310	23,8	22,6	-1,1
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	131.270	141.201	9.931	14,3	14,4	0,1
1.1.1. Ingresos tributarios	130.577	140.461	9.884	14,2	14,4	0,1
1.1.2. Ingresos no tributarios	693	740	47	0,1	0,1	0,0
1.2. Otros ingresos (Fondos Especiales)	11.098	10.001	-1.097	1,2	1,0	-0,2
1.3. Rentas parafiscales	1.660	1.934	273	0,2	0,2	0,0
1.4. Recursos de capital de la Nación	73.764	67.967	-5.798	8,0	7,0	-1,1
1.4.1. Recursos de crédito externo	18.215	11.720	-6.495	2,0	1,2	-0,8
1.4.2. Recursos de crédito interno	33.442	39.000	5.558	3,6	4,0	0,3
1.4.3. Resto recursos de capital	21.459	17.247	-4.212	2,3	1,8	-0,6
2. Ingresos de los establecimientos públicos	15.446	14.452	-994	1,7	1,5	-0,2
Total Presupuesto General de la Nación	233.239	235.554	2.316	25,4	24,1	-1,3

Fuente: Proyecto de presupuesto 2018

Como se puede apreciar en el Cuadro 4 y dada la reclasificación mencionada, las dos fuentes principales de ingresos reposan en los tributarios y los recursos del crédito interno; mientras que en las demás fuentes se presenta una disminución.

1.2.1.1 Repunte de la tributación en un escenario de crecimiento lento

Al observar los últimos años, el recaudo de los impuestos ha disminuido del 15,1% del PIB en 2014 a 14,4% en 2018 (Cuadro 5). En tal sentido, el proyecto de presupuesto para 2018 aumenta en 0,2 puntos del PIB la proyección de ingresos tributarios con respecto a 2017, resultado neto de supresiones y disminuciones de impuestos, como de incrementos en algunos de los existentes.

3. Para 2018 hay un recaudo por CREE de \$1,2 billones, el cual también se traslada a ingresos tributarios, quedando en \$140,4 billones, los Fondos Especiales bajan de \$11,2 billones a \$10 billones.

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018

Cuadro 5
Ingresos tributarios DIAN, 2017-2018

Año	2014	2015	2016	2017	2018	Dif. 2018-2017	2014	2015	2016	2017	2018
	Miles de millones de pesos						% del PIB				
A. Internos (1+...+9)	96.284	103.155	107.107	112.152	117.634	5.482	12,7	12,9	12,4	12,2	12,0
1. Renta (1.1.+1.2)	39.440	41.382	43.480	47.687	61.596	13.909	5,2	5,2	5,0	5,2	6,3
1.1. Renta-Cuotas	11.981	10.692	10.873	11.925	15.403	3.478	1,6	1,3	1,3	1,3	1,6
1.2. Retención Renta	27.458	30.691	32.607	35.762	46.193	10.431	3,6	3,8	3,8	3,9	4,7
2. IVA interno (2.1+2.2)	28.314	29.599	30.665	41.482	42.399	917	3,7	3,7	3,6	4,5	4,3
2.1. Declaraciones IVA	24.334	24.901	25.703	34.769	35.538	769	3,2	3,1	3,0	3,8	3,6
2.2. Retención IVA	3.979	4.698	4.962	6.713	6.861	148	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
3. G.M.F.	6.453	6.741	7.081	7.497	7.992	495	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
4. Timbre	72	106	106	112	116	4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Seguridad Democrática	0					-	0,0				
6. Patrimonio	4.361					-	0,6				
7. Riqueza	-	5.545	5.066	2.812		(2.812)	0,2	0,7	0,6	0,3	-
8. Impuesto al Consumo	1.745	1.825	1.844	2.314	2.542	228	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
9. Impuesto Gasolina y ACPM	2.981	3.419	3.748	964	1.132	168	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1
10. CREE (10.1+10.2)	12.918	14.539	15.117	8.598	1.213	(7.385)	1,7	1,8	1,8	0,9	0,1
10.1. CREE Declaraciones	5.995	7.062	7.543			-	0,8	0,9	0,9	0,5	0,1
10.2. CREE Retención	6.924	7.477	7.574			-	0,9	0,9	0,9	0,5	0,1
11. Impuesto Verde	-	-	-	686	644	(42)	-	-	-	-	-
B. Externos (11+12)	17.995	20.504	19.569	17.996	22.368	4.372	2,4	2,6	2,3	2,0	2,3
12. Arancel	4.396	5.070	4.582	4.169	4.383	214	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
13. IVA Externo	13.598	15.434	14.987	13.827	17.985	4.158	1,8	1,9	1,7	1,5	1,8
C. Por Clasificar /2	36	46	22	429	459	30	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total (A+B+C)	114.315	23.705	126.698	30.577	40.481	9.884	15,1	15,5	14,7	14,2	14,4

Fuente: DIAN; MHCP, Plan Financiero 2017 y Proyecto de presupuesto 2018

En primer lugar, para 2018 se presenta una disminución de \$2,8 billones debido a la desaparición del impuesto a la riqueza y de \$7,4 billones en el CREE, para un total de \$10,2 billones en el recaudo. El Gobierno espera reponer esa caída con un importante incremento de \$13,9 billones en la renta, \$4,4 billones en los recaudos externos y \$917 mil millones en IVA interno, además de aumentos por \$891 mil millones en el GMF y en los impuestos de consumo y gasolina, para un total de \$20,1 billones. Al final la programación de 2018 prevé un saldo positivo neto de \$9,8 billones en el recaudo, relacionado principalmente con los cambios ocurridos en las dos últimas reformas tributarias (2012 y 2016).

El aumento en los ingresos corrientes de la Nación se soporta en los impuestos de renta e IVA. En el primer caso, el Gobierno Nacional confía en un mayor recaudo debido a que "la renta pe-

trolera para el fisco volverá a aportar recursos importantes⁴, el aumento en la tarifa del 15% al 20% sobre las empresas ubicadas en zonas francas, el incremento de 0,5% en la renta presuntiva (estaba en 3,0%)⁵ y el nuevo gravamen a los dividendos⁶. Además, recogerá el recaudo de la tarifa del 34% más el 6% de la sobretasa cobrada a las 7.400 empresas con más de \$800 millones en activos. Todo lo anterior compensa la supresión en el CREE y el impuesto a la riqueza, mientras que el IVA, por su parte, muestra un aumento por el cambio de la tarifa de 16% a 19%. El Gobierno considera plausible, además, un aumento en la demanda interna, lo que no resulta consistente con la disminución en el crecimiento.

Cuadro 6
Recaudo adicional reforma 2016 vs Proyecto de presupuesto 2018

Impuesto	2017		2018	
	Reforma 2016		Proyecto Presupuesto 2018	
Renta	(1.890)	(1.174)	4.207	13.909
Renta Cuotas			1.052	3.478
Renta Retención			3.155	10.431
IVA + Consumo	8.163	9.815	10.127	5.303
IVA Externo			(1.159)	4.158
IVA Interno			10.817	917
Consumo			469	228
Combustibles	918	1.034	(2.784)	168
GMF			416	495
Riqueza			(2.254)	(2.812)
CREE			(6.518)	(7.385)
Arancel			(413)	214
Impuesto verde			686	(42)
Otros			413	34
Total	7.191	9.675	3.879	9.884

Fuente: Proyecto reforma tributaria 2016; Proyecto de presupuesto 2018

4. Exposición de motivos, p. 53.

5. Art. 95 de la ley 1819 de 2016.

6. De acuerdo con el artículo 6 de la ley 1819 de 2016 que modifica el artículo 242 del Estatuto Tributario se estableció una tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes establecida según los siguientes criterios: Entre 0 y 600 UVT de 0%, entre 600 UVT y 1000 UVT de 5% y de 1000 UVT en adelante de 10% más 20 UVT. En el caso de muerte la tarifa será del 35%. Para sociedades y entidades extranjeras (arts. 7 y 8) no residentes una tarifa general del 5%. Una de las dificultades que este impuesto presenta para la administración es el uso de prácticas como el aplazamiento en la distribución de utilidades por parte de las empresas y el fraccionamiento de los dividendos, las cuales, disminuyen el monto a recaudar del impuesto.

Como se observa en el Cuadro 6, la reforma tributaria expedida en 2016 hizo proyecciones de ingresos adicionales por \$7,1 billones en 2017 y \$9,6 billones en 2018; mientras que el proyecto de presupuesto presenta un recaudo adicional de \$3,8 billones en 2017 (47% menos) y de \$9,8 billones en 2018.

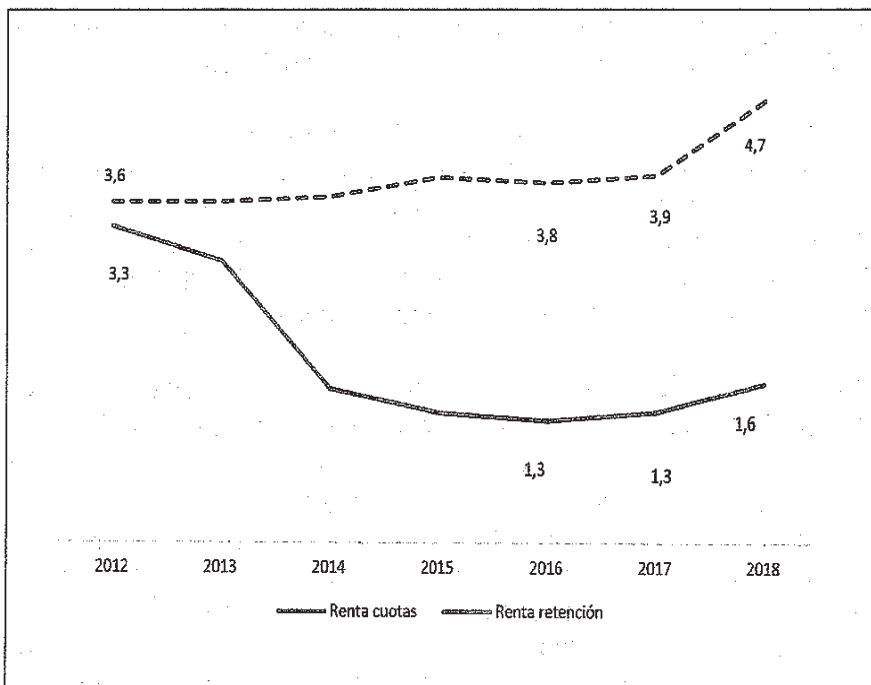
El cambio más significativo en las proyecciones de la reforma se dio en el impuesto de renta, que preveía disminuciones de \$1,8 billones en 2017 y de \$1,1 billones en 2018 (Cuadro 6). En la proyección del presupuesto de 2018 se observa que los incrementos en renta serán de \$4,2 billones en 2017 y \$13,9 billones en 2018⁷ que, por supuesto, resulta positivo.

Pese a lo anterior, los incrementos han sido mayores en el mecanismo de cobro por retención que por la forma de cobro por cuotas de este impuesto (Gráfico 5 y Cuadro 6). En la retención por renta, el recaudo en 2016 ascendió a \$32,6 billones y se espera que cierre 2017 con \$35,7 billones, para una diferencia de \$3,1 billones. En el proyecto de 2018 el Gobierno proyecta obtener \$46,1 billones, lo que significa un incremento sustancial en la retención de \$10,4 billones. Por su parte, la renta por cuotas tiene un aumento más leve de \$3,4 billones. El Gobierno confía en el efecto que tendrá la Ley 1819 de 2016 y en "el programa de gestión a cargo de la DIAN, [y] los aportes que hacen otros sectores de la economía, tales como el financiero."⁸

7. El mensaje presidencial del proyecto de presupuesto trae dos cifras de recaudo del impuesto de renta en 2017: en la página 53, cuadro 6 muestra un total de \$50.610 mil millones, en la página 196, cuadro 2 el aforo de renta es de \$44.778 mil millones y el impuesto a la riqueza de \$2.112 mil millones para un total de \$46.890 mil millones, si además, se suma la sobretasa CREE por \$6.797 mil millones el total de impuestos directos será de \$53.687 mil millones. Ninguna cifra coincide con la primera. Las cifras de SIIF a julio reportan para los mismos conceptos \$47.686 mil millones en renta, \$2.811 mil millones en la riqueza y \$8.598 mil millones en CREE, para un total de impuestos directos de \$59.096 mil millones.

8. Proyecto de presupuesto 2018, página 53.

Gráfico 5
Impuesto de renta, 2012-2018
Porcentaje del PIB



Fuente: DIAN; Proyecto de presupuesto, 2018

En lo que se refiere al IVA y el impuesto al consumo la reforma tributaria, se previó para 2017 un recaudo adicional de \$8,1 billones y de \$9,8 billones para 2018 (Cuadro 6)⁹. Ahora, en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto de 2018, se buscaría garantizar al cierre de 2017 un recaudo conjunto, para los dos impuestos, de \$10,1 billones adicionales¹⁰, lo cual refleja el efecto del incremento de la tarifa del 16% al 19%. En 2018 la situación cambia y el recaudo adicional llegaría a \$5,3 billones, es decir, solo un 60% respecto de lo esperado. Como en el caso de la renta, las expectativas del Gobierno se encuentran en el recaudo interno, con un gran salto de casi \$11 billones en 2017 y de alrededor de un billón en 2018. Así mismo, se espera la recuperación del cobro en el comercio exterior para 2018 con un aumento estimado de IVA superior a los \$4 billones.

9. MHCP (2016). Exposición de motivos reforma tributaria 1819 de 2016, p.199.

10. El mayor incremento en 2017 se reportaría en el IVA interno en \$10.817 mil millones, una caída en el IVA externo en \$1.159 mil millones y aumento en impuesto al consumo en \$469 mil millones.

Una primera conclusión es que el peso del aumento en los ingresos estará en los recaudos provenientes del trabajo y un poco menos del capital (en el caso de renta) y en el recaudo producto del aumento en la tarifa de IVA interno, que ascendió de 16% a 19%. El Gobierno cifra sus expectativas en ingresos que dependen del ciclo económico y espera que estos se incrementen sustancialmente aún en un escenario de bajo crecimiento.

1.2.1.2 Apalancamiento de recursos en el mercado interno

La segunda fuente de recursos que presenta crecimiento en el proyecto de presupuesto es la referida al crédito interno, sustentada principalmente en el mecanismo de las subastas. El proyecto de presupuesto muestra un esquema de financiamiento similar al presentado en los años anteriores, es decir, el Gobierno ha procurado mantener abierto el mercado interno para la provisión de recursos con el fin de disminuir el riesgo de tasa de cambio inherente al crédito externo. Pero, adicionalmente, desde 2015 se ha necesitado cubrir la caída en los ingresos de capital provenientes de los dividendos de Ecopetrol. Con esa lógica se ha buscado complementar los ingresos que la tributación no alcanza a cubrir.

La mayor fuente para 2018 son las subastas de TES B por \$27 billones, monto muy similar al de 2017 (\$27,5 billones), aunque con una mayor participación en 2018 (40,9%) que en 2017 (36,9%). Ese incremento viene a compensar la caída en el crédito de la banca multilateral que bajó de \$8,4 billones en 2017 (11,3% de participación) a \$4,4 billones en 2018 (6,7% de participación) (Cuadro 7).

El otro mecanismo de financiamiento de esta segunda fuente es la que se sustenta en la emisión de TES de las entidades públicas, la cual fue muy dinámica entre 2013 y 2015 (18% en promedio) y para 2018 estaría aportando 13,6% del total de la financiación.

Cuadro 7
Fuentes internas de financiamiento

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Miles de millones de pesos						Participación %					
Total fuentes de financiamiento	9.829	50.748	50.579	65.348	74.496	66.001	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Desembolsos	3.842	41.009	44.490	45.726	57.015	51.010	85,0	80,8	88,0	70,0	76,5	77,3
Externos	4.810	7.795	9.975	14.249	17.238	11.720	12,1	15,4	19,7	21,8	23,1	17,8
Bonos	2.960	3.838	5.868	4.753	8.798	7.325	7,4	7,6	11,6	7,3	11,8	11,1
Multilaterales y otros	1.850	3.957	4.107	9.496	8.440	4.395	4,6	7,8	8,1	14,5	11,3	6,7
Internos	29.016	33.196	34.496	31.455	39.744	39.270	72,9	65,4	68,2	48,1	53,4	59,5
TES	29.000	33.178	34.477	31.433	39.711	39.250	72,8	65,4	68,2	48,1	53,3	59,5
Subastas	21.500	19.300	23.700	22.636	27.507	27.000	54,0	38,0	46,9	34,6	36,9	40,9
Subastas UVR Largo Plazo					1.000	3.000					1,3	4,5
Entidades Públicas	7.500	9.185	9.100	5.709	9.000	9.000	18,8	18,1	18,0	8,7	12,1	13,6
Pago de obligaciones				3.088	2.204	250				4,7	3,0	0,4
FEPC y otros		4.693	1.677				0,0	9,2	3,3	0,0	0,0	0,0
Otros	16	18	19	22	33	20	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03
Utilidades del Banco de la República					407	784					0,5	1,2
Ajustes por causación	146	233	384	3.435	2.251	2.227	0,4	0,5	0,8	5,3	3,0	3,4
Deuda Flotante	725	1.388					1,8	2,7				
Operaciones de tesorería	5.116	8.118	5.705	16.187	14.823	11.980	12,8	16,0	11,3	24,8	19,9	18,2

Fuente: MFMP y Mensaje presidencial, 2013 a 2018

De esos recursos, 45,7% se destina al pago de intereses, 27,6% al pago de amortizaciones, 7,7% al cubrimiento de la deuda flotante y 18,6% a operaciones de tesorería. En este último caso se ha registrado una actividad creciente de parte de la tesorería para la consecución de recursos desde 2016 que superan el 14% del financiamiento. Es posible que, mientras no haya una recuperación de la tasa de crecimiento de la economía y las exportaciones crezcan y se diversifiquen, este mecanismo siga siendo utilizado por las autoridades económicas como forma de obtener recursos.

En resumen, la dinámica de los ingresos presupuestales en 2018, dependerá entonces de las rentas del trabajo, del aumento de los tres puntos en la tarifa del IVA y de la colocación de bonos públicos en el mercado de crédito local. Todo ello en un escenario de baja recuperación de los precios del petróleo y de un crecimiento lento de la economía.

1.3 La programación de los gastos del 2018

En el total del PPGN el presupuesto de gastos presenta un leve incremento de \$2,4 billones con respecto a 2017 (1,0% de crecimiento). Separado entre Gobierno Nacional y Establecimientos

Públicos, el primero presenta un aumento de \$3,3 billones y los segundos una disminución de \$894 mil millones. En términos del PIB, la programación para 2018 estima una disminución en 1,3 puntos porcentuales del PIB (Cuadro 8).

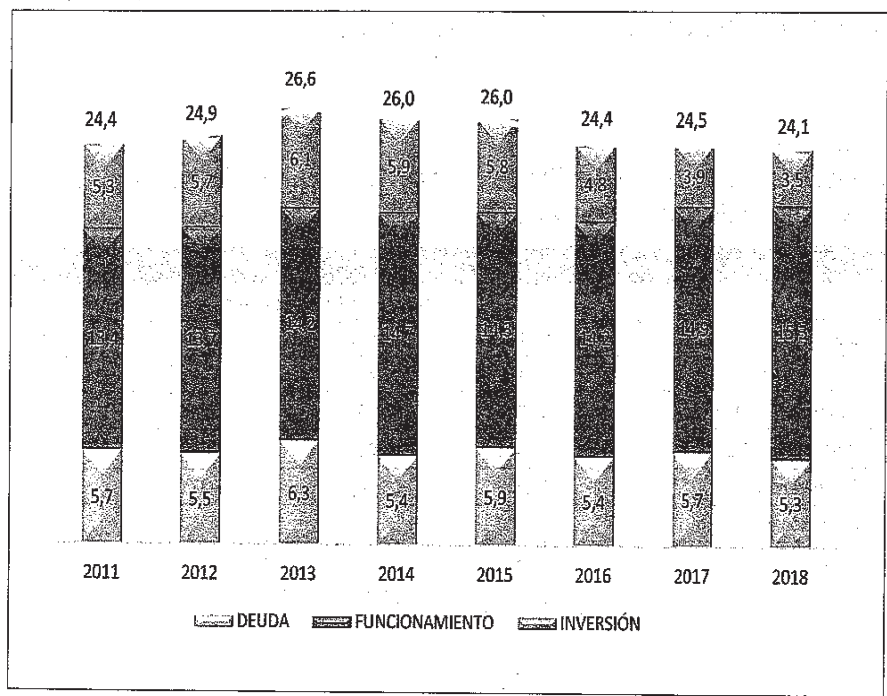
Cuadro 8
Gastos del proyecto de Presupuesto General de la Nación, 2018
Miles de millones y porcentajes

Impuesto	2017	2018	2017	2018
	Miles de millones de pesos			
Nación	217.772	221.101	3.329	1,5
Funcionamiento	134.173	142.472	8.299	6,2
Gastos de personal	26.888	29.030	2.142	8,0
Gastos generales	7.044	6.997	-47	-0,7
Transferencias	100.209	106.380	6.171	6,2
Operación comercial	32	65	33	103,1
Deuda	51.372	51.939	567	1,1
Amortizaciones	24.606	22.962	-1.644	-6,7
Intereses	26.766	28.977	2.211	8,3
Inversión	32.227	26.690	-5.537	-17,2
Establecimientos Públicos	15.345	14.451	-894	-5,8
Funcionamiento	6.349	6.852	503	7,9
Deuda	1	1	0	0,0
Inversión	8.995	7.598	-1.397	-15,5
Total PGN	233.117	235.552	2.435	1,0
% PIB	25,4	24,1	-1,3	
Total inversión PGN	41.222	34.288	-6.934	-16,8

Fuente:

El citado proyecto de 2018 continúa la trayectoria definida desde 2016, medida como proporción del PIB: aumento del funcionamiento (de 14,2% del PIB en 2016 a 15,3% del PIB en 2018), mantenimiento del nivel de deuda (5,5% del PIB en promedio) y disminución de la inversión (desde 5,8% en 2015 hasta 3,5% en 2018) (Gráfico 6).

Gráfico 6
Presupuesto General de la Nación, 2011-2018
 (% del PIB)

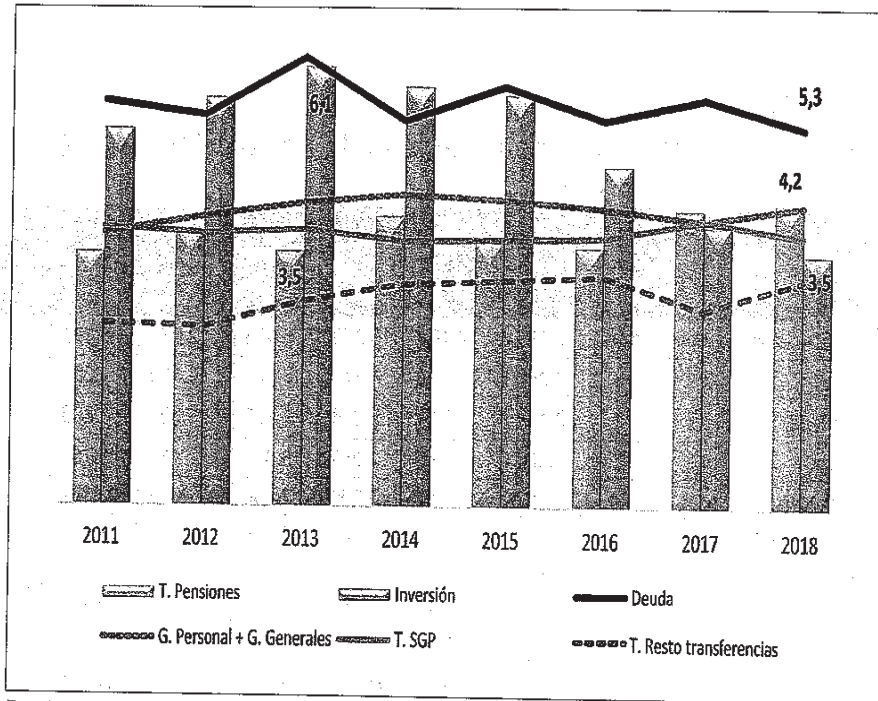


Fuente: SIIF; Cálculos CGR

De manera desagregada, el Gobierno Nacional muestra aumentos en las transferencias corrientes (\$6,1 billones), la deuda (\$567 mil millones) y en los gastos de personal (\$2,1 billones); al igual que disminuciones por pagos de amortizaciones de deuda (\$1,6 billones) y en la inversión (\$5,5 billones). Es este último dato el que más preocupa, en tanto la inversión es la que más se ha ajustado en respuesta a la reducción de los ingresos de la Nación. En el caso de los Establecimientos Públicos igualmente se presenta una caída en la inversión de \$1,3 billones.

Al descomponer un poco más las principales cuentas de gasto, y en un espacio temporal más amplio, se tiene que las transferencias a pensiones han crecido del 3,5% del PIB en 2013 a 4,2% del PIB para 2018; mientras que en el mismo periodo los gastos de personal se mantuvieron en 4,2%, al igual que el SGP que se ha estabilizado en 3,8% del PIB. Por su parte, se presenta una disminución de la deuda de 6,1% en 2013 a 5,3% en 2018. La cuenta más castigada es la inversión que en 2013 se encontraba en su punto más alto con 6,1% del PIB y con el paso de los años ha disminuido su participación hasta llegar a 3,5% del PIB en 2018 (Gráfico 7).

Gráfico 7
Principales cuentas de gasto del PGN, 2011-2018
(% del PIB)



Fuente: SIIF; Proyecto de presupuesto 2018

1.3.1 La inversión en el proyecto de presupuesto de 2018

El nivel de inversión propuesto para 2018 sigue el comportamiento de disminución del gasto observado en los últimos tres años. De acuerdo con la propuesta del Gobierno, la inversión del PGN pasaría de 4,5% del PIB en 2017 a 3,5% del PIB en 2018, con una caída general de \$6,9 billones, donde todos los sectores se han visto afectados menos Hacienda. Ahora bien, la caída resulta aún mayor, en términos de la formación bruta de capital fijo, si se tiene en consideración que existen giros de gasto que son más una transferencia que una inversión (primera infancia, familias en acción, red unidos, menores tarifas eléctricas), los cuales, si se descuentan de la inversión, la dejarían en un nivel real cercano al 3% del PIB.

Teniendo presente que el crecimiento económico no será tan alto, el presupuesto gubernamental tendría una misión contra-cíclica que cumplir, al servir como dinamizador de la actividad económica y promotor del crecimiento. El proyecto de 2018 es contrario a esa posibilidad, en tanto hay disminuciones en la inversión en transporte en casi un billón, en minas y energía en \$1,5 billones;

en agropecuario no hay aumento de las partidas. Es decir, la inversión sólo responde a una programación inercial, pero no a un programa de recuperación de la economía (Cuadro 9).

Cuadro 9

Inversión en el Presupuesto General de la Nación, 2017-2018

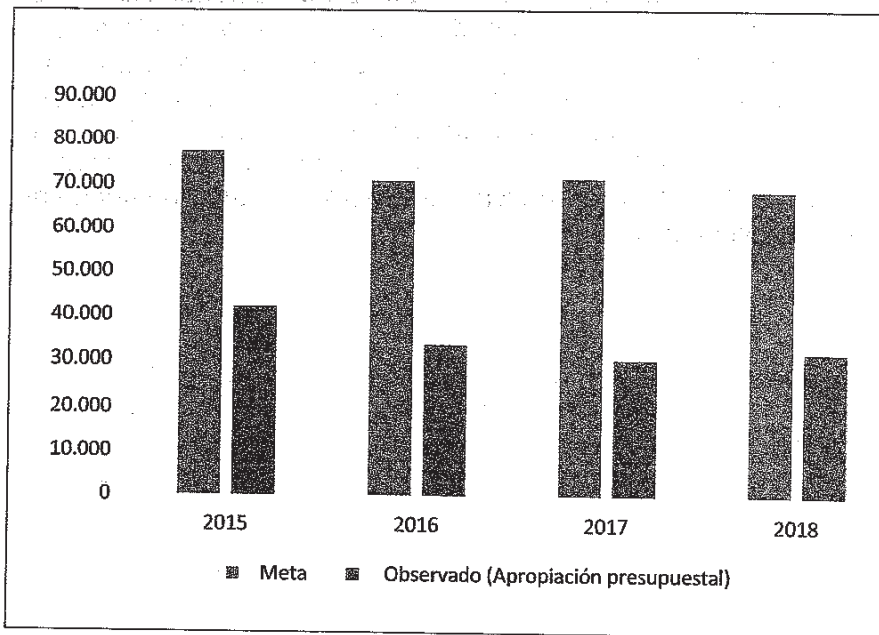
Miles de millones de pesos

Sector	2017			2018			Diferencia		
	Nación	Propios	Total PGN	Nación	Propios	Total PGN	Nación	Propios	Total PGN
Inclusión social y reconciliación	7.779	2.495	10.273	5.903	2.273	8.176	-1.876	-222	-2.097
Trabajo	3.049	1.722	4.771	3.326	1.482	4.808	277	-240	37
Transporte	3.469	1.819	5.288	2.971	1.329	4.300	-498	-490	-988
Hacienda	2.224	29	2.253	3.671	33	3.704	1.447	4	1.451
Educación	3.282	18	3.300	2.350	12	2.362	-932	-6	-938
Vivienda, ciudad y territorio	1.866	-	1.866	1.848	-	1.848	-18	0	-18
Minas y energía	3.074	184	3.258	1.406	290	1.696	-1.668	106	-1.562
Agropecuario	1.542	40	1.582	1.453	58	1.511	-89	18	-71
Resto de la inversión	5.946	2.685	8.631	3.761	2.123	5.884	-2.185	-562	-2.747
Total	32.230	8.992	41.222	26.689	7.600	34.289	-5.541	-1.392	-6.933
% del PIB	3,5	1,0	4,5	2,7	0,8	3,5	-0,8	-0,2	-1,0
Con descuentos de inversión a transferencias									
Primera infancia	2.811	-	2.811	2.285	240	2.525	-526	240	-286
Familias en acción	-	-	-	721	-	721	721	0	721
Atención humanitaria	1.417	-	1.417	635	-	635	-782	0	-782
Red Unidos	148	-	148	148	-	148	0	0	0
Menores tarifas eléctricas	1.031	-	1.031	636	-	636	-395	0	-395
Total descuentos	5.408	-	5.408	4.426	240	4.666	-982	240	-742
Subtotal Inversión	26.823	8.992	35.814	22.263	7.360	29.623	-4.559	-1.632	-6.191
% del PIB	2,9	1,0	3,9	2,3	0,8	3,0	-0,6	-0,2	-0,9

Fuente: SIIF; Proyecto de presupuesto 2018

Ello muestra que durante estos años el ajuste fiscal ha recaído principalmente en la inversión, con lo cual se puede abonar terreno para la consolidación fiscal, pero se pierde un elemento importante para impulsar el crecimiento económico. En este sentido, con los recursos propuestos para inversión en el PPGN para 2018, el Gobierno Central Nacional completaría en los últimos cuatro años (2015-2018) un total de \$137,5 billones (en pesos de 2016) apropiados para este rubro, con lo cual sólo se estaría cumpliendo el 48% de la meta que se había trazado el gobierno en el Plan Plurianual de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Gráfico 8).

Gráfico 8
Plan de inversiones PND
Gobierno Central Nacional
Miles de Millones de pesos de 2016



Fuente: SIIF; Proyecto de presupuesto 2018

1.4 A modo de conclusión: en búsqueda de la consolidación fiscal el presupuesto se reduce en proporción del PIB

El proyecto de Presupuesto General de la Nación propuesto para 2018 por \$235,5 billones significa un crecimiento nominal de 1,1% respecto al que se ejecuta en 2017.

Este crecimiento del presupuesto, comparado con el crecimiento nominal esperado de 6,6% del Producto Interno Bruto (PIB), lleva a que reduzca su proporción respecto a la economía. Es así que si el presupuesto de 2017 podría representar 25,4% del PIB, el propuesto para 2018 llegaría a representar 24,1% del PIB. Todo ello, si se cumplen las metas de crecimiento económico que plantea el Ministerio para estos años.

La baja dinámica del presupuesto para 2018 se explica, principalmente, por el recorte en el rubro de inversión (reducción anual de 15,2%), ya que el gasto en deuda aumentaría solo 1,1% y los de funcionamiento 6,3%.

Así la inversión dentro del presupuesto baja su participación de 18% en 2017 a 15% en 2018.

El logro de la meta de déficit del Gobierno Nacional Central de 3,6% del PIB en 2017 y 3,1% del PIB en 2018 depende de que la economía crezca lo esperado en 2017 y pueda repuntar para 2018, pues esta dinámica permite elevar el recaudo tributario, principal fuente de ingresos. Sin embargo, entre el MFMP y el presupuesto se redujo la meta de crecimiento, aunque se mantuvo el nivel de déficit, entonces ¿se espera el mismo recaudo con menor crecimiento?

II. Análisis presupuestal del proyecto de presupuesto 2018 por sectores

El proyecto de presupuesto para la vigencia 2018 presenta 30 sectores de la administración pública a cuyo cargo está la ejecución, con un monto total de \$235,6 billones, los cuales se detallan a continuación con los respectivos comentarios sectoriales (Cuadro 10).

Cuadro 10
Consolidado por sectores PGN 2017-2018
Pesos corrientes

Sector PGN	2017 apropiación a julio	2018 Proyecto	Diferencia	Variación %
Hacienda	24.814.122.137.208	18.217.434.508.737	-6.596.687.628.471	-26,6
Inclusión Social y Reconciliación	11.677.068.121.164	9.620.602.551.445	-2.056.465.569.719	-17,6
Minas y Energía	3.976.493.290.161	2.361.657.331.000	-1.614.835.959.161	-40,6
Transporte	7.091.434.843.702	5.910.927.934.097	-1.180.506.909.605	-16,6
Justicia Y del Derecho	3.073.861.536.188	2.564.429.428.388	-509.432.107.800	-16,6
Deporte y Recreación	585.350.230.994	220.632.814.726	-364.717.416.268	-62,3
Presidencia de la Republica	957.949.354.471	621.059.485.376	-336.889.869.095	-35,2
Comercio, Industria y Turismo	999.849.019.269	804.004.795.061	-195.844.224.208	-19,6
Ambiente y Desarrollo Sostenible	745.202.279.169	557.619.670.040	-187.582.609.129	-25,2
Ciencia y Tecnología	379.118.037.029	220.506.041.800	-158.611.995.229	-41,8
Comunicaciones	1.635.040.511.452	1.521.348.755.889	-113.691.755.563	-7,0
Interior	1.080.179.400.032	981.929.166.082	-98.250.233.950	-9,1
Información estadística	390.183.725.358	305.003.483.441	-85.180.241.917	-21,8
Relaciones Exteriores	951.223.581.869	895.324.686.121	-55.898.895.748	-5,9
Cultura	404.453.585.047	349.737.347.358	-54.716.237.689	-13,5
Educación	5.429.068.926.829	5.390.358.379.194	-38.710.547.635	-0,7
Planeación	570.172.461.162	539.066.221.962	-31.106.239.200	-5,5
Congreso de la República	499.425.861.499	472.793.488.892	-26.632.372.607	-5,3
Agropecuaria	2.081.259.323.454	2.050.186.306.677	-21.073.016.777	-1,0
Inteligencia	90.594.885.526	93.808.200.000	3.213.314.474	3,5
Vivienda, Ciudad y Territorio	3.808.257.989.097	3.813.910.886.144	5.652.877.047	0,1
Organismos de Control	1.767.122.247.878	1.823.609.002.079	56.486.754.201	3,2
Empleo Público	422.971.875.324	551.497.793.897	128.525.918.573	30,4
Fiscalía	3.282.276.184.570	3.634.660.181.850	352.383.997.280	10,7
Rama Judicial	3.672.093.301.214	4.074.139.926.968	402.046.625.754	10,9
Servicio de la deuda pública nacional	0.535.424.717.053	1.250.759.063.786	715.334.346.733	1,4
Registraduría	674.584.029.966	1.767.855.713.163	1.093.271.683.195	162,1
Trabajo	6.918.089.006.938	8.931.490.555.898	2.013.401.548.960	29,1
Defensa y Policía	29.006.996.716.988	31.446.876.572.319	2.439.879.855.331	8,4
Salud y Protección Social	14.724.728.900.686	24.550.576.455.471	9.825.847.554.785	66,7
TOTAL	232.244.596.101.299	235.553.806.729.861	3.309.210.628.562	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II. Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Congreso de la República: El presupuesto de gastos presenta una variación negativa de 5,3%, la cual corresponde principalmente a una reducción del 100% del presupuesto de inversión. Ello, a su vez, responde a que los proyectos de dotación de vehículos, adecuación de instalaciones y otros tienen contemplada la finalización de su ejecución en la vigencia 2017 y no han sido previstas iniciativas nuevas (Cuadro 11)

Cuadro 11
Sector Congreso
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	431.202.577.794	472.793.488.892	41.590.911.098	9,6
Gastos de comercialización				
Gastos de personal	380.485.875.404	402.530.950.272	42.065.074.868	11,7
Gastos generales	56.760.082.492	56.775.982.492	15.900.000	0,0
Transferencias corrientes	13.976.619.898	13.486.556.128	-490.063.770	-3,5
Inversión	68.223.303.705		-68.223.303.705	-100,0
Total	499.425.881.499	472.793.488.892	-26.632.392.607	-5,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Empleo Público: este sector muestra un incremento en su apropiación de 30,4% entre las vigencias 2017 y 2018 (Cuadro 12), el cual tiene su origen principal en componente de inversión. Por entidades, la mayor participación en este tipo de gasto se halla en la ESAP, puntualmente en dos tipos de proyectos: los de adquisición y adecuación de sedes donde la apropiación pasó de \$88.242 millones a \$169.475 millones, y el de fortalecimiento de la gestión académica, cuyo presupuesto se eleva de \$43.348 millones a \$75.000 millones (Cuadro 12).

Cuadro 12
Sector Empleo Público
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	82.566.728.415	90.818.757.428	8.252.029.013	10,0
Gastos de personal	57.268.526.314	61.208.532.069	3.940.005.755	6,9
Gastos generales	21.273.065.675	21.421.872.058	148.806.383	0,7
Transferencias corrientes	4.025.136.426	8.188.353.301	4.163.216.875	103,4
Inversión	340.405.146.909	460.679.036.469	120.273.889.560	35,3
Total	422.971.875.324	551.497.793.897	128.525.918.573	30,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Hacienda: el sector presenta una reducción en su apropiación inicial de 26,6%, concentrada en el rubro de otras transferencias y, más específicamente, en lo concerniente a los recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía destinar para el Sistema de Seguridad Social en Salud (Artículo 24 Ley 1607 de 2012) bajo la forma de transferencias al FOSYGA (disminución de \$8,6 billones), debido a que el artículo en mención fue derogado por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016, el cual empieza a regir a partir de 2017. Estos recursos provenían del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), creado para reemplazar los recursos aportados por los empleadores por concepto de contribuciones parafiscales para financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud¹¹ (Cuadro 13).

Cuadro 13
Sector Hacienda
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	22.561.243.719.884	14.513.065.630.815	-8.048.178.089.069	-35,7
Gastos de personal	2.698.171.237.507	3.041.929.712.678	343.758.475.171	12,7
Gastos generales	288.420.315.476	289.543.791.961	1.123.476.485	0,4
Transferencias corrientes	19.069.177.166.901	10.667.852.307.252	-8.401.324.859.649	-44,1
Transferencias de capital	505.475.000.000	513.739.818.924	8.264.818.924	1,6
Inversión	2.252.878.417.324	3.704.368.877.922	1.451.490.460.598	64,4
Total	24.814.122.137.208	18.217.434.508.737	-6.596.687.628.471	-26,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Información Estadística: presenta una variación presupuestal de -21,8%, resultante de una disminución de 2,9% en los gastos de funcionamiento y una caída en la inversión de 32,5%. Esta última variación se manifiesta principalmente en algunos proyectos para la realización de actividades de levantamiento, recopilación y actualización de información en el DANE en determinados sectores y temas, algunos de los cuales no continúan en la vigencia 2018 (Cuadro 14).

11. En el Mensaje Presidencial 2018 se expone que la directriz de política respecto de estos recursos consiste en "La supresión del Fondo de Solidaridad y Garantías - Fosyga y la entrada en operación de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema de Salud". A la fecha, la fracción de los aportes a seguridad social retirada del presupuesto del MHCP se encuentra incorporada en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, organismo adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social.

Cuadro 14
Sector Estadística
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	140.457.021.931	136.366.442.870	-4.090.579.061	-2,9
Gastos de personal	120.809.046.202	116.923.665.312	-3.885.380.890	-3,2
Gastos generales	17.544.313.992	17.660.527.662	116.213.670	0,7
Transferencias corrientes	2.103.661.737	1.782.249.896	-321.411.841	-15,3
Inversion	249.726.703.427	168.637.040.571	-81.089.662.856	-32,5
Total	390.183.725.358	305.003.483.441	-85.180.241.917	-21,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Interior: este sector tuvo una variación negativa de 9,1% en el total de su apropiación. Las modificaciones se concentran principalmente en funcionamiento y, dentro de éste, en transferencias corrientes, principalmente por el Ministerio del Interior que presenta una variación presupuestal de -3,68%, originada principalmente por la disminución en los rubros de transferencias corrientes (Cuadro 15).

Cuadro 15
Sector Interior
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	943.990.097.395	864.453.048.194	-79.537.049.201	-8,4
Gastos de comercialización	65.050.000.000	68.303.000.000	3.253.000.000	5,0
Gastos de personal	78.658.236.649	78.448.732.315	-209.504.334	-0,3
Gastos generales	438.522.790.319	438.529.644.727	6.854.408	0,0
Transferencias corrientes	361.759.070.427	279.171.671.152	-82.587.399.275	-22,8
Inversion	136.189.302.637	117.476.117.888	-18.713.184.749	-13,7
Total	1.080.179.400.032	981.929.166.082	-98.250.233.950	-9,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Planeación: El sector registra una reducción de 5,5%, originado principalmente en la última fase de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías, en desarrollo del Acto Legislativo 05 de 2011. De manera opuesta, la entidad cabeza de sector, el Departamento Nacional de Planeación, presentó un incremento en su apropiación, concentrado en el componente de inversión. En particular, el rubro de apoyo a proyectos regionales mediante el Fondo de Contratos Plan varió en su apropiación de \$150.075 millones a \$200.147 millones (Cuadro 16).

Cuadro 16
Sector Planeación
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	183.179.089.382	175.461.237.987	-7.717.851.395	-4,2
Gastos de personal	108.644.762.002	115.468.851.607	6.824.089.605	6,3
Gastos generales	34.780.107.855	35.312.453.380	532.345.525	1,5
Transferencias corrientes	39.754.219.525	24.679.933.000	-15.074.286.525	-37,9
Inversión	386.993.371.780	363.604.983.975	-23.388.387.805	-6,0
Total	570.172.461.162	539.066.221.962	-31.106.239.200	-5,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Presidencia de la República: en este grupo de entidades la variación presupuestal consolidada decreció en 35,2%, representada casi en su totalidad en los gastos funcionamiento. La entidad con el incremento más destacado en su apropiación fue la Agencia para la Cooperación Internacional - APC Colombia, cuyo proyecto de inversión denominado Administración de recursos de cooperación internacional a nivel nacional es objeto de una expansión en su presupuesto de \$8.552 millones a \$130.997 millones, en razón a los recursos que se proyecta recibir con motivo de los aportes de países cooperantes para el sostenimiento de la paz (Cuadro 17).

Cuadro 17
Sector Presidencia de la República
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	885.206.073.727	414.165.986.329	-471.040.086.398	-53,2
Gastos de personal	149.639.689.333	161.705.105.739	12.065.416.406	8,1
Gastos generales	86.776.953.000	55.468.401.090	-31.308.551.910	-36,1
Transferencias corrientes	648.789.431.394	196.992.480.000	-451.796.951.394	-69,6
Inversión	72.743.280.744	206.893.498.547	134.150.217.803	184,4
Total	957.949.354.471	621.059.485.376	-336.889.869.095	-35,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Registraduría: este sector registró el mayor incremento en su monto de apropiación con respecto a la vigencia 2017, con una variación de 162,1%, concentrada especialmente en las transferencias corrientes y dentro de ellas en el rubro otras transferencias previo concepto DGPPN. La modificación en mención corresponde a los recursos apropiados para atender el período electoral del Congreso de la República y la Presidencia (Cuadro 18).

Cuadro 18
Sector Registraduría
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	578.124.720.667	1.677.203.591.810	1.099.078.871.143	190,1
Gastos de personal	298.030.946.274	260.796.562.488	-37.234.383.786	-12,5
Gastos generales	89.240.187.803	61.357.816.500	-27.882.371.303	-31,2
Transferencias corrientes	175.131.563.590	1.341.154.845.822	1.166.023.282.232	665,8
Transferencias de capital	15.722.023.000	13.894.367.000	-1.827.656.000	-11,6
Inversion	96.459.309.301	90.652.121.353	-5.807.187.948	-6,0
Total	674.584.029.968	1.767.855.713.163	1.093.271.683.195	162,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Relaciones Exteriores: la variación presupuestal con respecto a 2017 fue negativa en 5,9% y se explica en mayor medida en las transferencias corrientes. Debe aclararse que una parte sustancial de estas apropiaciones se efectúa con base en proyecciones de tasas de cambio, cuyo comportamiento real puede diferir ostensiblemente frente a las estimaciones y en la disminución de las transferencias corrientes (Cuadro 19).

Cuadro 19
Sector Relaciones Exteriores
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	856.767.381.712	837.325.000.000	-19.442.381.712	-2,3
Gastos de personal	451.388.500.000	485.734.000.000	34.345.500.000	7,6
Gastos generales	277.336.500.000	279.041.000.000	1.704.500.000	0,6
Transferencias corrientes	128.042.381.712	72.550.000.000	-55.492.381.712	-43,3
Inversion	94.456.200.157	57.999.688.121	-36.456.512.036	-38,6
Total	951.223.581.869	895.324.688.121	-55.898.893.748	-5,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Sector Minas y Energía: el sector presenta una disminución de recursos del 40,6%, al pasar de \$3,9 billones en 2017 a \$2,3 billones para la vigencia 2018, respecto al presupuesto a 31 de julio de 2017 (Cuadro 20).

Se evidencia que los gastos de funcionamiento disminuyeron 7,4%, mientras que los gastos de inversión lo hicieron en 47,9%, teniendo su mayor reducción en el Ministerio de Minas y Energía con un 53,79%, seguido del IPSE con un 41,46%.

Cuadro 20
Sector Minas y Energía
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	718.240.890.000	665.342.890.000	-52.898.000.000	-7,4
Gastos de comercialización	79.207.747.000	86.299.213.000	7.091.466.000	9,0
Gastos de personal	148.747.663.000	157.225.705.000	8.478.042.000	5,7
Gastos generales	47.535.395.962	48.599.715.000	1.064.319.038	2,2
Transferencias corrientes	442.750.084.038	373.218.257.000	-69.531.827.038	-15,7
Inversion	3.258.252.400.161	1.696.314.441.000	-1.561.937.959.161	-47,9
Total	3.976.493.290.161	2.361.657.331.000	-1.614.835.959.161	-40,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Subsector Eléctrico - Inversión: el presupuesto para los proyectos de inversión más representativos en el subsector durante 2017 fue de \$2,26 billones. De estos recursos \$1,76 billones (78%) se destinaron a cubrir subsidios por menores tarifas, 18% se destinó en igual proporción al apoyo de electrificación, proyectos de infraestructura en ZNI y subsidios para áreas especiales en el SIN.

Para la vigencia 2018 se proyecta una inversión de \$829.457 millones, que es un 63% inferior a lo previsto en 2017 y que se distribuye manteniendo el énfasis en los subsidios a menores tarifas, al cual se les destinarán recursos por \$553.828 millones y que representan el 68% de la inversión para 2018.

Al comparar las dos vigencias se observa una disminución del 63% en estos proyectos de inversión, siendo los más afectados los correspondientes a los subsidios por menores tarifas en el SIN, que ya fue mencionado; el apoyo y financiación de programas de fuentes no convencionales de energía, para el cual solo se asignó el 6% de lo concedido en 2017; y para el de apoyo para construcción de proyectos en ZNI, cuya inversión decayó 67% (Cuadro 21).

Cuadro 21
Subsector Eléctrico
comparativo de inversión vigencias 2017 - 2018.
Pesos corrientes

Nombre	Rubro	2017	2018	Diferencia nominal	Diferencia relativa
Minminas - Gestión general	Apoyo electrificación rural en zonas interconectadas en el territorio nacional	141.000.000.000	106.000.000.000	-35.000.000.000	(24,8)
Minminas - Gestión general	Normalización del servicio de energía eléctrica en barrios subnormales de los municipios del sistema interconectado nacional	62.941.608.407		-62.941.608.407	(100,0)
Minminas - Gestión general	Apoyo para construcción de proyecto de infraestructura eléctrica en las zonas no interconectadas en el territorio nacional	130.000.000.000	56.225.684.000	-73.774.316.000	(56,7)
Minminas - Gestión general	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico	1.090.474.071.097	400.000.000.000	-690.474.071.097	(63,3)
Minminas - Gestión general	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico	537.190.700.000	80.000.000.000	-457.190.700.000	(85,1)
Minminas - Gestión general	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico	124.153.000.000	73.828.988.000	-50.324.012.000	(40,5)
Minminas - Gestión general	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico	1.395.500.000		-1.395.500.000	(100,0)
Minminas - Gestión general	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico	8.782.800.000		-8.782.800.000	(100,0)
		1.761.996.071.097	553.828.988.000	-1.208.167.083.097	(68,6)
Minminas - Gestión general	Distribución de subsidios para usuarios ubicados en áreas especiales del sin.	130.430.458.670	97.500.000.000	-32.930.458.670	(25,2)
Minminas - Gestión general	Apoyo y financiación de programas de fuentes no convencionales de energía y gestión eficiente de energía a nivel nacional	5.100.000.000	5.000.000.000	-100.000.000	(2,0)
Minminas - Gestión general	Apoyo y financiación de programas de fuentes no convencionales de energía y gestión eficiente de energía a nivel nacional	28.900.000.000	1.600.000.000	-27.300.000.000	(94,5)
UPME	Articulación de acciones para la expansión del subsector eléctrico a nivel nacional	1.040.000.000	1.847.900.000	807.900.000	77,7
UPME	Planeación integral del sector minero energético a nivel nacional	6.249.507.157	7.455.000.000	1.205.492.843	19,3
		2.267.657.645.331	829.457.572.000	-1.438.200.073.331	(63,4)

Fuente: Proyecto de presupuesto 2018.

Sin embargo, también existen dos proyectos para los que se han asignado más recursos; uno de ellos es la Articulación de Acciones para la Expansión del Subsector Eléctrico y Planeación integral del Sector Minero Energético para los cuales se ordenaron 78% y 19% más de presupuesto, respectivamente.

Un hecho que se debe destacar, es que el rubro Normalización del Servicio de Energía Eléctrica en Barrios Subnormales de los Municipios del SIN, el cual en el 2017 tuvo \$62.941 millones para ejecutar, en el 2018 no aparece siendo beneficiario de presupuesto, lo cual permite inferir que no se dará continuación al Programa de Normalización Redes Eléctricas o que eventualmente se le asignarían apropiaciones en el transcurso de la vigencia 2018.

Subsector Gas - Inversión: Con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 el Gobierno Nacional busca expandir el servicio de gas natural y gas licuado de petróleo, para lo cual formuló el programa de acceso al servicio público domiciliario de gas combustible con cinco proyectos de inversión, de los que solamente continuarían tres para el 2018 (Cuadro 22).

Cuadro 22
Subsector Gas
comparativo del presupuesto vigencia 2017 – 2018.
Millones de pesos

Proyecto	2017	2018	Part (%) /2017	Variación	Crecimiento
1. Asesoría técnica para el seguimiento a los contratos y convenios del subsector gas combustible	2.382	1.500	0.4%	-882	-37%
2. Distribución de recursos para el pago por menores tarifas sector gas combustible domiciliario por red a nivel nacional	397.518	319.470	80%	-78.048	-19%
3. Distribución de recursos para el pago por menores tarifas sector GLP distribuido en cilindros y tanques estacionarios a nivel nacional	59.650	17.000	12%	-42.650	-71%
4. Administración manejo y ejecución del fondo especial cuota de fomento por parte del MME	180	0	0.003%	-180	
5. Desarrollo de infraestructura de transporte y conexión del servicio público de gas natural a nivel nacional	34.800	0	7%	-34.800	
Total	494.530	337.970	100%	-156.560	-31%

Fuente: Presupuesto General de la Nación y Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión DNP - SPI

Dicho programa para el 2018 ve reducida su asignación presupuestal en un 31%, al pasar de \$494.530 millones en el año 2017 a \$337.970 millones, lo que significa que el presupuesto del 2018 decreció en \$156.560 millones. Lo anterior no permitirá un cubrimiento mayor en el servicio domiciliario de gas combustible.

Los proyectos de inversión que continúan para la vigencia 2018 son:

Asesoría técnica para el seguimiento a los contratos y convenios del subsector gas combustible: Para el año 2017 le fueron asignados \$2.382 millones, de los cuales se han pagado \$299 millones, correspondiente al 12% de lo asignado para la vigencia 2017. Para el año 2018 se asigna el -37% de la vigencia anterior, equivalentes a \$1.500 millones. Es de anotar que este proyecto es para asesorar los contratos y convenios del proyecto administración, manejo y ejecución del fondo especial cuota de fomento por parte del MME, el cual para el año 2018 no se le asignó presupuesto.

Distribución de recursos para el pago por menores tarifas sector gas combustible domiciliario por red a nivel nacional: son subsidios por el pago de menores tarifas del servicio de gas domiciliario por red para la vigencia, que el Plan Nacional de Desarrollo planeó llevar este beneficio a cinco millones de nuevos usuarios, meta lograda en 2016. Para 2017 se asignaron \$397.518 millones, de los cuales se han pagado \$228.685 millones, es decir, el 57% de lo asignado. Para 2018 se asignaron \$319.470 millones, \$78.048 millones menos con respecto de la vigencia en curso, que corresponde a una disminución del 19%. Esta asignación presupuestal se va ajustando durante la vigencia según los compromisos a pagar.

Distribución de recursos por el pago de menores tarifas en el servicio domiciliario de GLP en cilindros y tanques estacionarios: Para el 2017 se asignó una partida de \$59.650 millones, de los cuales se han pagado \$16.934 millones a agosto de 2017, correspondientes a una ejecución del 28%. Para el año 2018 se asignan \$17.000 millones, el 71% menos de lo asignado en la presente vigencia. Al igual que el anterior proyecto esta asignación presupuestal se va ajustando según los compromisos a pagar.

Subsector Sector Minas - Inversión: este disminuyó un 25,17%, al pasar de \$86.189 millones a \$64.491 millones, conservando los 15 proyectos de 2017, de los cuales seis presentan un incremento de presupuesto, ocho disminución y uno permanece constante. El proyecto con mayor apropiación inicial corresponde a construcción e implementación del programa de formalización minera con el 21,36% de los recursos del subsector, seguido del proyecto implementación del plan estratégico sectorial para la eliminación del uso del mercurio de la actividad minera en el territorio nacional con 20,16%, ambos a cargo del Ministerio de Minas y Energía.

Los proyectos que se destacan para la vigencia 2018 son:

Construcción e Implementación del Programa de Formalización Minera: tuvo una disminución del 31,13%, al pasar de \$20.000 millones a \$13.774 millones y con una ejecución a julio de 2017 del 78,33% , razón por la cual va a ser muy difícil que se formalicen UPM en grado 2.

Implementación del plan estratégico sectorial para la eliminación del uso del mercurio de la actividad minera en el territorio nacional: tuvo una disminución del 45,12%, al pasar de \$23.686 millones a \$13.000 millones, en parte debido a que solamente había ejecutado el 10,04% de los recursos en 2017 y a que algunos de los procesos de contratación se han declarado desiertos.

Los principales proyectos del subsector minas a cargo de la Agencia Nacional Minera son los siguientes:

Administración de la contratación y titulación minera en el territorio nacional ANM: tuvo una disminución del 38,38%, al pasar de \$5.842 millones a \$3.600 millones, a pesar de tener una ejecución del 92,70% en 2017 y que la meta del Gobierno Nacional es tener solamente 1.500 solicitudes de títulos mineros por resolver.

Mejoramiento de las condiciones de seguridad y salvamento en la actividad minera en el territorio nacional: tuvo una disminución del 10%, al pasar de \$3.500 millones a \$3.150 millones, llevando una ejecución del 50,53%. La meta para 2018 es tener 9.537 equipos para la atención de emergencias mineras.

Fortalecimiento de la pequeña y mediana minería a nivel nacional: tuvo una disminución del 25%, al pasar de \$2.000 millones a \$1.500 millones, a pesar de tener una ejecución del 80,93%.

Fortalecimiento del Sector Minero a Nivel Nacional e Internacional: tuvo un incremento del 87,5% y pasar de \$800 millones a \$1.500 millones, con una ejecución del 76,47% a julio de 2017. Sin embargo, la meta para 2018 es realizar 39 eventos de promoción de la minería y a julio de 2017 se llevaban 12.

Implementación de acciones que contribuyan a la construcción de una minería ambiental responsable y social sostenible del sector minero nacional: tuvo un incremento del 141,75%, al pasar de \$400 millones a \$967 millones, con una ejecución del 83,75% a julio de 2017. Este incremento se debió, en parte, a las consultas populares de algunos municipios que no querían que se hiciera minería en sus regiones, con el fin de incrementar el diálogo entre la autoridad minera y las comunidades.

Ampliación del conocimiento geológico y del potencial de recursos del subsuelo de la Nación: Se encuentra a cargo del SGC y tuvo una disminución del 37,5%, al pasar de \$2.400 millones a \$1.500 millones, con una ejecución del 65,33% a julio de 2017. Este proyecto también incluye el conocimiento geocientífico para el control vulcanológico y sismológico. Respecto al informe de las áreas con conocimiento en recursos minerales, este se encuentra en ejecución con un avance del 40%.

Subsector Hidrocarburos - Inversión: el presupuesto de inversión del subsector hidrocarburos aumentó 51,13%, al pasar de \$203.996 millones a \$308.305 millones como se observa en el Cuadro 23.

Cuadro 23
comparativo presupuesto 2017 – 2018.
Proyectos presupuestales subsector hidrocarburos
Millones de pesos

Rubro	2017	Obligado 2017	2018	Variación %	Participación 2018	% ejecución 2017
Asesoría para el análisis y formulación del desarrollo del subsector de hidrocarburos nacional	2.444.404.933	773.400.109	2.500.000.000	2,27%	0,81%	31,64%
Implementación compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre Yumbo y la ciudad de Pasto	52.772.191.085	27.864.001.209	30.000.000.000	-43,15%	9,73%	52,80%
Control operativo a la distribución de combustible líquidos derivados del petróleo, al contrabando y a la destinación ilícita de estos productos en zonas de frontera	5.807.000.000	98.162.996	7.800.000.000	34,32%	2,53%	1,69%
Asesoría, diseño, adquisición, mantenimiento y construcción del sistema de información de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo - Sicom - región nacional	9.255.595.067	2.733.797.014	10.600.000.000	14,53%	3,44%	29,54%
Fortalecimiento de la capacidad institucional y apropiación del conocimiento del sector de combustibles líquidos a nivel nacional	871.350.000	60.653.305	1.200.000.000	37,72%	0,39%	6,96%
Desarrollo de ciencia y tecnología para el sector de hidrocarburos	6.300.000.000	-	10.000.000.000	58,73%	3,24%	0,00%
Fortalecimiento de la gestión articulada para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos	18.000.000.000	-	49.123.000.000	172,91%	15,93%	0,00%
Adecuación del modelo de promoción de los recursos hidrocarburíferos frente a los factores externos	5.602.000.000	-	10.082.000.000	79,97%	3,27%	0,00%
Desarrollo de la evaluación del potencial de hidrocarburos del país	102.944.000.000	270.044.026	187.000.000.000	81,65%	60,65%	0,26%
Total	203.996.541.085	31.800.058.659	308.305.000.000	51,13%	100%	15,59%

Fuente: CDEFP.

Dentro de los proyectos del subsector, se destacan:

Fortalecimiento de la gestión articulada para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos: Este proyecto pasó de tener \$18.000 millones a \$ 49.123 millones, con un incremento del 172,91% sin tener ningún avance financiero para 2017, por lo que no se ha logrado ninguno de los objetivos propuestos.

Desarrollo de la evaluación del potencial de hidrocarburos del país: tiene una ejecución presupuestal del 0,26% y sin embargo se le hizo un incremento del 81,65%, pasando de \$102.944 millones a \$187.000 millones. No ha realizado hasta el momento ningún avance en las metas del 2017.

Implementación compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre Yumbo y la ciudad de Pasto: tuvo una disminución en la apropiación presupuestal del

43,15%, pasando de \$52.772 millones a \$30.000 millones. Este proyecto ha beneficiado a 416 personas de las 420 planeadas para el período 2008-2018.

Sector Defensa: con una apropiación de \$31,4 billones para 2018, frente a los \$29,0 billones en 2017, presentó un crecimiento de \$2,4 billones (8,4%) (Cuadro 24).

Cuadro 24
Sector Defensa
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	28.000.166.241.056	30.532.607.105.122	2.532.440.864.066	9,0
Gastos de comercialización	1.204.914.587.362	1.871.995.794.612	667.081.207.250	55,4
Gastos de personal	13.501.657.690.607	14.766.957.218.510	1.265.299.527.903	9,4
Gastos generales	4.766.628.965.012	4.717.612.847.000	-49.016.118.012	-1,0
Transferencias corrientes	8.519.695.998.075	9.168.408.845.000	648.712.846.925	7,6
Transferencias de capital	7.269.000.000	7.632.400.000	363.400.000	5,0
Inversión	1.006.830.475.932	914.269.467.197	-92.561.008.735	-9,2
Total	29.006.996.716.988	31.446.876.572.319	2.439.879.855.331	8,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II. Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

En el proyecto de presupuesto se destaca el Ejército Nacional con el 42% de la apropiación proyectada para la vigencia y un incremento del 6,6% en su asignación en 2018 respecto de 2017. Le sigue, en su orden, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) con una participación de 15,9% y un crecimiento de 11% respecto de 2017; Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) con 9,3%, Armada Nacional con 9%, Fuerza Aérea con 7,6% y Agencia Logística de las Fuerzas Militares con 6,3%.

El mayor crecimiento porcentual en la asignación presupuestal se presenta en la Agencia Logística con el 60,8%, al pasar de \$714.082 millones en 2017 a \$1.148.379 millones en 2018 y una variación de \$434.297 millones; seguido del incremento en la Dirección General Marítima (DIMAR) con el 40,7%, al pasar de \$110.617 millones en 2017 a \$155.644 millones en 2018.

Se destaca la participación en lo apropiado para gastos de funcionamiento del Ejército Nacional, que en 2018 alcanza el 43% (\$6.933.677 millones) del total asignado al subsector, seguido de Cremil con 17%, Gestión General del Mindefensa con el 9%, la Armada Nacional con el 8% y la Fuerza Aérea con el 7%. La entidad con menores recursos para la vigencia es el Centro de Rehabilitación Integral (CRI) con \$11.994 millones y una participación del 0,06% del total.

El mayor incremento en lo apropiado por funcionamiento, según monto de recursos, de 2017 a 2018, se presenta en Ejército Nacional con \$ 508.734 millones adicionales, una variación de 7%, seguido de la Agencia Logística con un crecimiento de 61% un aumento de \$434.089 millones, entidades que junto a CREMIL con 11% de crecimiento (\$286,132 millones) en funcionamiento alcanzan 85% del incremento en este rubro.

Llama la atención el significativo incremento de gastos de funcionamiento en la Agencia Logística, que corresponde al crecimiento en lo apropiado por concepto de gastos de comercialización y producción, los cuales usualmente comprende a la ejecución de contratos interadministrativos con la Fuerzas Militares y con otras entidades.

Los principales proyectos de inversión en 2018 se encuentran en la Fuerza Aérea Colombiana y corresponden a la recuperación y mantenimiento mayor de aeronaves con \$117.425 millones y en la Armada Nacional con lo relacionado al mantenimiento, reparación y dotación de unidades a flote por valor de \$116.372 millones. Le siguen el mantenimiento mayor del equipo aeronáutico del Ejército Nacional con \$93.361 millones; la Dirección General Marítima para de adquisición y reposición de equipo operacional por \$47.397 millones y adquisición y modernización de gestión y tecnologías de información para el sector Defensa Nacional en Gestión General del Ministerio de Defensa por \$44.328 millones. En menor escala se encuentran dos proyectos por \$59.900 millones: el primero en el Ejército Nacional por \$30.000 millones y el segundo en la Armada Nacional por \$29.900 millones (Cuadro 25).

Cuadro 25
Apropiación para proyectos inversión 2018
Millones de pesos corrientes

Fuerza	Proyecto	Apropiación	Part. %
Fuerza Aérea	Recuperación y mantenimiento mayor de aeronaves y componentes nacional	117.425	17
Armada Nacional	Mantenimiento, reparación y dotación unidades a flote, submarinas, aéreas y auxiliares a nivel nacional	116.372	17
Ejército Nacional	Mantenimiento mayor equipo aeronáutico	93.361	14
Dirección General Marítima	Adquisición y reposición equipo operacional.	47.397	7
Gestión General MDN	Adquisición y modernización de gestión y tecnologías de información para el Sector Defensa Nacional	44.328	6
Armada Nacional	Adquisición y dotación de unidades especiales para cobertura fluvial y marítima a nivel nacional	30.000	4
Ejército Nacional	Fortalecimiento de la capacidad de soporte aéreo a las unidades de maniobra por medio de unas instalaciones alternas en Guaymaral Nacional	29.900	4
Otros 67 proyectos de inversión		215.284	31
Total Inversión		694.067	100

Fuente: SIIF-Ministerio de Hacienda. Cálculos DES-DJS-CGR.

Sector Seguridad: conformado por siete entidades, de acuerdo con la sectorización de la Contraloría General de la República¹², la apropiación inicial de 2017 ascendió a \$9,6 billones y la propuesta en el proyecto de presupuesto de 2018 a \$13,9 billones con variación absoluta de \$4,4 billones que representa 46% de incremento respecto de 2017. Para 2018 se presentó una distribución del 98% para funcionamiento y 2% para inversión, continuando con la misma tendencia de 2017 (Cuadro 26).

Cuadro 26
Sector Seguridad
Proyecto de Presupuesto 2018

Entidad	G. Personal	G. Generales	Transferencias	Comercialización	Funcionamiento	Inversión	Total
Policía	6.517.117	1.881.022	1.179.623	0	9.557.762	180.779	9.738.541
Forpo	7.925	4.018	6.052	454.177	472.172	4.960	477.132
UNP	38.930	429.575	10.935	68.303	547.743	2.000	549.743
Defensa Civil	11.518	1.684	14.809	0	28.011	1.309	29.320
CASUR	9.698	6.590	2.996.308	438	3.013.034	14.000	3.027.034
Supervigilancia	13.625	6.045	480	0	20.150	5.562	25.712
DNI	62.602	24.021	147	0	86.770	7.038	93.808
Total	6.661.415	2.332.955	4.208.354	522.918	13.725.642	215.648	13.941.290

Fuente: Ministerio de Hacienda –SIIF. Cálculos DES/DJS/CGR.

Sector Justicia: con relación a las entidades del sector justicia, se contempla una apropiación por \$11,05 billones, con un incremento de \$849.919 millones (8,3%) respecto a 2017 (Cuadro 27). Así mismo, la apropiación del subsector representa 6% del presupuesto proyectado –sin incluir el pago de deuda pública- (\$183,6 billones).

Cuadro 27
Apropiaciones Presupuestales 2017-2018 - Subsector Justicia
(En millones de \$ corrientes)

Entidad	Definitiva 2017	Proyectada 2018	Variación	Crec. %	Part. % 2018
Rama Judicial	3.672.093	4.074.140	402.047	10,90%	36,90%
Fiscalía General de la Nación	3.078.669	3.417.821	338.952	11,00%	30,90%
INPEC	1.023.767	1.073.957	50.190	4,90%	9,70%
USPEC	1.029.053	1.028.425	-628	-0,10%	9,30%
Procuraduría General de la Nación	575.777	602.101	26.323	4,60%	5,40%
Defensoría del Pueblo	494.221	509.609	15.388	3,10%	4,60%
Instituto Nacional de Medicina Legal	203.607	217.039	13.432	6,60%	2,00%
Ministerio de Justicia y del Derecho	85.809	93.205	7.396	8,60%	0,80%
ANDJE	42.205	39.025	-3.181	-7,50%	0,40%
Total subsector	10.205.202	11.055.121	849.919	8,30%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda –SIIF. Cálculos DES/DJS/CGR.

De otro lado, al revisar los proyectos que tendrían mayores recursos durante la próxima vigencia, se encuentra que los 10 primeros concentran 73,8% de la inversión, entre los que se destacan: construcción y ampliación de infraestructura para la generación de nuevos cupos en establecimientos de reclusión (\$262.812 millones) y fortalecimiento de la infraestructura física (\$90.000 millones), ambos a cargo de la USPEC. Lo anterior muestra que el tema penitenciario y carcelario constituye una prioridad en materia de inversión, como respuesta a la grave crisis de hacinamiento y derechos humanos en estos establecimientos.

Los siguientes tres proyectos con más presupuesto tienen que ver con la dotación y aplicación de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para apoyar las labores judiciales, como son: implementación de la justicia digital y el litigio en línea (\$70.238 millones) a cargo de la Rama Judicial; ampliación, mejoramiento y renovación de la infraestructura informática de la Fiscalía (\$62.000 millones); y sistematización de los despachos judiciales (\$45.501 millones) (Cuadro 28).

Cuadro 28
Apropiaciones Presupuestales 2018 - Inversión subsector Justicia
(En millones de \$ corrientes)

Nombre del proyecto	Entidad	Proyectada 2018	Part. %
Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en establecimientos de reclusión	USPEC	262.812	30,10%
Fortalecimiento de la infraestructura física en establecimientos de reclusión	USPEC	90.000	10,30%
Implementación de la justicia digital y el litigio en línea a nivel nacional	Rama Judicial	70.238	8,00%
Ampliación, mejoramiento y renovación de la infraestructura informática	Fiscalía	62.000	7,10%
Sistematización de despachos judiciales a nivel nacional	Rama Judicial	45.501	5,20%
Construcción de la ciudadela judicial para Bogotá	Rama Judicial	30.000	3,40%
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física a nivel nacional	Fiscalía	30.000	3,40%
Construcción, adquisición, adecuación y dotación de sedes y salas de audiencias	Rama Judicial	19.000	2,20%
Capacitación y formación de funcionarios, empleados judiciales y personal administrativo	Rama Judicial	17.829	2,00%
Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto	Defensoría	16.953	1,90%
Otros Proyectos de Inversión - Subsector Justicia		228.625	26,20%
Total		872.959	100%

Fuente: SIIF - Min. Hacienda. Cálculos CGR DES-DJS

Sector Agropecuario: para el conjunto de entidades del sector su valor se contrae 1,01%, particularmente en el Ministerio del ramo que cede recursos a las nuevas agencias recientemente creadas en reemplazo del liquidado Incoder. La partida global de inversión desciende 4,5% y la de funcionamiento asciende 10%. Esta última contiene, básicamente, los salarios de los funcionarios (cuyo monto real no puede descender por mandato constitucional) y los gastos administrativos de la maquinaria estatal; en inversión se realiza una transferencia de recursos del Ministerio hacia el ICA y la Autoridad de Pesca (AUNAP). La distribución por entidades de la inversión planeada para 2018 (Cuadro 29).

Cuadro 29
Sector Agropecuario
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Deuda	229.000.000	160.970.000	-68.030.000	-29,71
Deuda externa	229.000.000	160.970.000	-68.030.000	-29,71
Funcionamiento	499.193.051.666	549.240.597.932	50.047.546.266	10,03
Gastos de personal	143.004.156.666	225.985.060.212	82.980.903.546	58,03
Gastos generales	45.542.995.000	60.795.659.459	15.252.664.459	33,49
GTransferencias corrientes	292.045.900.000	254.646.988.166	-37.398.911.834	-12,81
Transferencias de capital	18.600.000.000	7.812.890.095	-10.787.109.905	-58,00
Inversión	1.581.837.271.788	1.510.784.738.745	-71.052.533.043	-4,49
Total	2.081.259.323.454	2.060.186.306.677	-21.073.016.777	-1,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Respecto a los proyectos de inversión, en 2018 continúan 52 proyectos con una reducción global de 32,3%, donde se destacan la AUNAP con una reducción del 51,4% y el MADR con el 50,0%; mientras que la ANT muestra un incremento en los recursos de un 40,8% (Cuadro 30).

Cuadro 30
Proyectos de Inversión que continúan en 2018

Entidad	Número de proyectos	Presupuesto vigente 2017 (\$ millones)	Presupuesto proyectado 2018 (\$ millones)	Variación
AUNAP	2	990,0	480,8	-51,4%
MADR	12	366,9	183,5	-50,0%
ADR	10	276,1	260,3	-5,7%
UPRA	4	173,3	182,5	5,3%
ICA	3	15,7	17,1	8,9%
UAEGRT	1	180,4	210,7	16,8%
ANT	10	29,4	41,4	40,8%
Subtotal proyectos que continúan	42	2.031,8	1.376,4	-32%

Fuente: base de datos SIIF Minhacienda remitidas por la contraloría delegada de economía y finanzas de la CGR; para el año 2017 los presupuestos de la ANT y la ADR han sido tomados de www.spi.dnp.gov.co, consultada en agosto de 2017

En cuanto a los proyectos de inversión que venían en ejecución y que fueron suspendidos para el 2018, encontramos como los más representativos, fortalecimiento del ministerio de agricultura y desarrollo rural en la formulación, implementación y seguimiento de la política sanitaria agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal por \$2 mil millones e implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional - KfW por \$2,7 mil millones (Cuadro 31).

Cuadro 31
Proyectos de inversión interrumpidos en 2018

Entidad	Nombre del proyecto	Presupuesto vigente 2017 (\$ millones)	Presupuesto proyectado 2018 (\$ millones)	Horizonte temporal inicialmente planeado
MADR	Fortalecimiento del ministerio de agricultura y desarrollo rural en la formulación, implementación y seguimiento de la política sanitaria agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal	2.000.000.000	0	2014-2019
	Implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional - kfw	2.687.545.985	0	2005-2018
UPRA	Formulación y ajuste de una metodología general para la zonificación de plantaciones forestal con fines comerciales en Colombia	1.350.000.000	0	2013-2018
ADR	Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional	1.638.264.069	0	2013-2018
	Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural a nivel nacional.	8.405.289.053	0	2013-2018
Subtotal proyectos suspendidos	5	16.081.099.107		

Fuente: bases de datos SIIF Minhacienda remitida por la contraloría delegada de economía y finanzas de la CGR

Sector Transporte: la vigencia 2018 tiene una reducción presupuestal de \$1,18 billones frente a 2017, equivalente a un 16,6%. En detalle, el recorte de recursos para el sector transporte se distribuye en 17,7% para el rubro de deuda, 2,0% en funcionamiento y 19,1% en inversión (Cuadro 32).

Cuadro 32
Sector Transporte
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Deuda	837.801.283.482	689.580.375.712	-148.220.907.770	-17,7
Deuda interna	837.801.283.482	689.580.375.712		
Funcionamiento	939.693.304.806	921.311.838.818	-18.381.465.988	-2,0
Gastos de comercialización	20.241.124.142	21.044.600.000	803.475.858	
Gastos de personal	453.844.061.089	473.569.498.450	19.725.437.361	4,3
Gastos generales	150.049.006.873	154.449.868.460	4.400.861.587	2,9
Transferencias corrientes	315.559.112.702	272.247.871.908	-43.311.240.794	-13,7
Inversión	5.313.940.255.414	4.300.035.719.567	-1.013.904.535.847	-19,1
Total	7.091.434.843.702	5.910.927.934.097	-1.180.506.909.605	-16,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

El recorte en inversión es de \$1,01 billones y puede afectar el cumplimiento de metas y objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo, como los programas de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional, la construcción de infraestructura aeroportuaria, la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a puertos marítimos y la rehabilitación, mejoramiento y construcción de corredores viales, los cuales se vieron afectados con dicho recorte.

Respecto a los proyectos de inversión, lo más afectados por el recorte se detallan a continuación en el Cuadro 33.

Cuadro 33
Sector Transporte
Pesos corrientes

Proyecto	2017	2018	Recurso solicitado ficha EBI para el 2018	Recorte[1]
Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la nación.	134.294.300.000	46.414.355.508	878.951.434.913	832.537.079.405
Programas de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional. región nacional	150.000.000.000	0	583.295.000.000	583.295.000.000
Construcción de infraestructura aeroportuaria a nivel nacional	335.414.355.775	209.737.000.000	441.300.845.791	231.563.845.791
Rehabilitación, mejoramiento, construcción, mantenimiento y operación del corredor Cartagena-Barranquilla y circunvalar de la prosperidad de departamentos de Atlántico y Bolívar	105.713.699.381	0	138.954.184.228	138.954.184.228

Fuente: Elaboración CGR con base en SIIF Nación, Proyecto PGN 2018 y SPI.

[1] Diferencia entre el proyecto del PGN 2018 y los recursos solicitados en la ficha EBI

Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: las entidades que hacen parte del sector presentan en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para vigencia 2018 un aumento de tan solo el 0,15% (Cuadro 34).

Cuadro 34
Sector Vivienda
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	1.942.374.160.725	1.965.695.449.558	23.321.288.833	1,2
Gastos de personal	38.967.301.332	42.773.683.000	3.806.381.668	9,8
Gastos generales	11.051.148.336	11.084.801.000	33.652.664	0,3
Transferencias corrientes	1.892.355.711.057	1.911.836.965.558	19.481.254.501	1,0
Inversion	1.865.883.828.372	1.848.215.416.586	-17.668.411.786	-0,9
Total	3.808.257.989.097	3.813.910.866.144	5.652.877.047	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

La entidad del sector que muestra una disminución en la apropiación de recursos en el proyecto de Presupuesto es Fonvivienda con una variación de 4,94%, al pasar de \$1,47 billones en 2017 a \$1,40 billones para la vigencia 2018 y donde el 99,8% pertenecen al rubro de inversión.

Los recursos destinados a través de Fonvivienda están dirigidos principalmente a los programas relacionados con el "Acceso a soluciones de Vivienda", dentro de los cuales, el programa "Subsidio Familiar de Vivienda" presentó una disminución del 17,86%, al pasar de \$592.268 millones en la vigencia 2017 a \$486.486 millones en el proyecto de presupuesto 2018.

Las inversiones del sector corresponden al 5,4% del total de inversiones del proyecto de PGN 2018. Y por concepto de vigencias futuras hay autorizados \$1,75 billones para el sector, para los programas de subsidios familiares de vivienda, coberturas condicionadas para créditos de vivienda segunda generación (FRECH II) y el financiamiento de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico.

Sector Comunicaciones: se observa una disminución presupuestal del 7,0%, viéndose más afectado el rubro de inversiones en donde la asignación cayó en un 17,6%. Es importante hacer mención que para este año el Gobierno Nacional realizó recortes a nivel general en la asignación presupuestal, a lo cual el sector no resulta ajeno (Cuadro 35).

Cuadro 35
Sector Comunicaciones
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	491.167.511.452	578.875.795.317	87.708.283.865	17,86
Gastos de comercialización		56.741.954.499	56.741.954.499	
Gastos de personal	72.639.074.837	86.990.990.886	14.351.916.049	19,76
Gastos generales	15.694.911.500	19.615.031.922	3.820.120.422	24,34
Transferencias corrientes	402.833.525.115	415.627.818.010	12.794.292.895	3,18
Inversion	1.143.873.000.000	942.472.960.572	-201.400.039.428	-17,61
Total	1.635.040.511.452	1.521.348.755.889	-113.691.755.563	-7,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Respecto al rubro de inversión, este apuntará a que se vean afectados proyectos que hacen parte del Plan Vive Digital para la gente como es el internet móvil al usuario, en vista que no se podrá financiar la implementación de cerca de 600.000 accesos en más de 200 municipios; los kioscos de Vive Digital para la fase II y III se desconectarán a partir de junio de 2018; se reducirán las metas del programa computadores para educar de entregar dos millones de terminales a un millón y reduciendo los docentes formados, ya que pasaría de 318 mil a 147 mil. Específicamente para la ANTV dicha reducción afectaría a los proyectos relacionados con el apagón analógico y la migración a TDT, la financiación de los operadores públicos de TV, el fomento de contenidos audiovisuales, el otorgamiento de concesiones y licencias, la expedición de regulación general de TV y los procesos de vigilancia y control¹³ (Cuadro 36).

13. Tomado de: Presentación MinTic Debate de Control Político: Proposición 007 "Proyecto de Ley de Presupuesto 2018"

Cuadro 36
Comparativo Presupuesto Sector TIC 2017 vs 2018
Pesos corrientes

				Variación	%
Funcionamiento 2017	\$491.167.511.452	Funcionamiento 2018	\$578.875.795.317	\$87.708.283.865	17,85
Inversión 2017	\$1.143.873.000.000	Inversión 2018	\$942.472.960.572	\$(201.400.039.42)	(17,6)
Total 2017	\$1.635.040.511.452	Total 2018	\$1.521.348.755.889	-\$113.691.755.563	(6,97)

Fuente: Equipo DES

Sector Comercio, Industria y Turismo (CIT): El Presupuesto para funcionamiento del sector CIT se redujo en 7,80% frente al presupuesto de 2017, que sumado a inflación estimada de 3,50%, acumularía una disminución de 11,30%. La entidad más afectada es el Ministerio CIT – Gestión General al presentar una disminución de 14,33%, que aunada a la inflación se sitúa en 17,83%.

La reducción del sector CIT en inversión es de 40,45% y la del Ministerio CIT (gestión general) asciende a 66,01%, superando ambas el grado de descenso del conjunto nacional (Cuadro 37).

Cuadro 37
Sector Comercio
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	638.840.291.356	589.027.396.632	-49.812.894.724	-7,80
Gastos de personal	192.796.583.606	200.824.144.379	8.027.560.773	4,16
Gastos generales	48.690.507.750	56.447.728.000	7.757.220.250	15,93
Transferencias corrientes	141.146.577.341	139.837.816.157	-1.308.761.184	-0,93
Transferencias de capital	256.208.622.659	191.917.708.096	-64.288.914.563	-25,09
Inversión	361.008.727.913	214.977.398.429	-146.031.329.484	-40,45
Total	999.849.019.269	804.004.795.061	-195.844.224.208	-19,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

También se observa que la participación de la inversión del sector CIT dentro de la inversión total de la Nación, entre 2017 y 2018, descendió del 0,89% al 0,63%. La participación de la inversión CIT dentro del presupuesto total del sector CIT paso de 36,11% al 26,74%. De igual manera, la participación de la inversión dentro del presupuesto de la gestión general del Ministerio CIT declinó del 34,97% al 17,58%.

Adicionalmente, los principales proyectos, según de su importancia estratégica para la transformación productiva del país, y por sus aportes potenciales a la consolidación de una paz perdurable,

en un escenario de posconflicto, mostraron pérdidas importantes en sus apropiaciones para la inversión (Cuadro 38).

Cuadro 38
Proyectos estratégicos - Sector Comercio
Pesos corrientes

Sector y proyectos estratégicos	2017	2018 (proyecto)	Variación Porcentual (%)
Total PGN (inversión)	40.451.262	34.287.970	-15,24
Sector Comercio, industria y turismo (CIT)	361.009	214.978	-40,45
Ministerio CIT (gestión general)	219.110	74.465	-66,01
Promoción y competitividad turística	126.698	21.200	-83,27
Consolidación y modernización mipyme	15.654	10.204	-34,82
Productividad y competitividad regional	22.230	750	-96,63
Innovación y transformación productiva	17.540	17.000	-3,08
Apertura e inserción internacional	5.097	4.117	-19,23
Formalización empresarial	2000	0	-100,00
Los demás proyectos del Ministerio CIT	29.891	21.194	-29,10

Fuente: SIIF. Cálculos CGR

Por otra parte, en lo relativo a los proyectos de transformación productiva del país y de su inserción en los mercados globales, los cuales registran caídas sustantivas, se concluye que Colombia continúa desatendiendo las áreas estratégicas del desarrollo de su aparato productivo, viabilizando el hecho de que la estructura de la canasta de exportaciones se determine por las contingencias de los precios internacionales de las materias primas, o por las fluctuaciones de la tasa de cambio, y no por la cualificación estructural de la producción interna. Recorte que pone en riesgo el desarrollo de la política establecida en el Documento Conpés 3866 de 2016 con un horizonte de 10 años.

Sector Educación: Frente a los recursos del Sistema General de participaciones, SGP - principal instrumento de la descentralización fiscal y fuente fundamental del gasto social, se asignaron en 2017 \$35,4 billones y de acuerdo con el mensaje presidencial para 2018 se asignarán \$35,4 billones, es decir que en pesos corrientes permanecieron estables. Esta situación acontece al considerar el cambio de reglas de juego sobre el monto de estas transferencias a partir de 2017 y porque en ese año se apropiaron remanentes generados del arreglo institucional anterior. Sin embargo, el cálculo de estos recursos obedece a una regla que no permite dimensionar los compromisos definidos por la canasta educativa (ej. nómina de maestros) y que impactan el monto de recursos para garantizar la prestación del servicio (Cuadro 39).

Cuadro 39
Sector Educación
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	32.129.172.459.412	33.028.390.712.305	899.218.252.893	2,8
Gastos de comercialización	1.366.702.236	1.098.109.710	-268.592.526	-19,7
Gastos de personal	125.194.146.793	132.547.518.361	7.353.371.568	5,9
Gastos generales	14.518.358.115	14.612.802.566	94.444.451	0,7
Transferencias corrientes	31.988.093.252.268	32.880.132.281.668	892.039.029.400	2,8
Inversión	3.299.896.467.417	2.361.967.666.889	-937.928.800.528	-28,4
Total	35.429.068.926.829	35.390.358.379.194	-38.710.547.635	-0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

Respecto a la inversión, en el Cuadro 40 se destacan los proyectos priorizados en el mensaje presidencial del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y se agrupan los de las entidades el INCI, el INSOR y los institutos técnicos y tecnológicos del orden nacional, se presenta la apropiación vigente a julio de 2017 y lo presupuestado para 2018.

Cuadro 40
Sector Educación
Pesos corrientes

Proyecto / indicador	Año		Participación proyecto 2017	Participación proyecto 2018	Variación nómina	Variación porcentual	Contribución
	2017	2018					
Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia	1.279.857.717.277	590.885.700.000	36,78%	25,02%	-688.972.017.277	-53,83%	-20,88%
Aportes para la financiación de la educación superior con recursos del cree - ley 1739 de 2014 en nacional	124.412.904.000		3,77%	0,00%	-124.412.904.000	-100,00%	-3,77%
Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional	569.768.851.750	497.000.000.000	17,27%	21,04%	-72.768.851.750	-12,77%	-2,21%
Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media.	251.868.000.000	202.691.487.800	7,63%	8,58%	-49.176.512.200	-19,52%	-1,49%
Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia	710.757.000.000	710.000.000.000	21,54%	30,06%	-757.000.000	-0,11%	-0,02%
Distribución de recursos a las universidades estatales estampilla pro universidades ley 1697 de 2013 a nivel nacional	72.052.009.731	74.213.570.023	2,18%	3,14%	2.161.560.292	3,00%	0,07%
Subtotal proyectos de mayor participación MEN	3.008.716.482.758	2.074.790.757.823	91,18%	87,84%	-933.925.724.935	-31,04%	-28,30%
Otros proyectos (men, inci, insor, institutos técnicos y tecnológicos (61))	291.179.984.659	287.176.909.066	8,82%	12,16%	-4.003.075.593	-1,37%	-0,12%
Total sector educación	.299.896.467.417	2.361.967.666.889	100,00%	100,00%	-937.928.800.528	-28,42%	-28,42%

Fuente: Base de Datos Remitida por CDEF. Elaboración DES Social

En términos generales se observa una importante caída de los recursos de inversión para el sector educación, \$93 mil millones que representa un recorte de 28,4%. Estos se explican principalmente por la reducción en los proyectos de inversión del Ministerio de Educación, en especial del programa de acceso a la educación superior a través de Icetex.

A continuación se presenta el análisis de los programas priorizados en el Ministerio de Educación Nacional.

Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia: En 2016 se le asignó el 40,2% del total de la inversión en educación, \$1,06 billones, lo cual denota el énfasis de la política pública en educación superior de favorecer los incentivos a la demanda antes que fortalecer la oferta pública educativa, esto se expresa mediante transferencias al ICETEX para créditos y becas, dentro del cual se destaca el programa Ser Pilo Paga.

Este programa tuvo una participación en el proyecto de presupuesto 2018 del 25%, con una asignación de \$591 mil millones, presentando un decrecimiento de 54%. Esta situación genera preocupación frente a la garantía de recursos para las cohortes de programas que se están financiando actualmente y el acceso de nuevos estudiantes para este nivel educativo.

Aportes para la financiación de la educación superior con recursos del CREE – Ley 1739 de 2014: Por efectos de la supresión del CREE en la Ley 1819 de 2016, este programa todavía fue financiado con \$124 mil millones en 2017 al considerar los remanentes del arreglo anterior. No obstante, la misma ley asignó 0.6 puntos para financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del ICETEX, estableciendo así la garantía de sustitución de estos recursos con el PGN; sin embargo, para 2018 no se hace explícita esta situación en algún rubro presupuestal.

Construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles: preescolar, básica y media a nivel nacional: El programa de infraestructura educativa, cuya operativización se innovó con el CONPES 3831 de 2015 y en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 (PND), con la creación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa de Preescolar, Básica y Media, se consolida como programa a partir de 2017 con la fusión de dos programas diferenciados en especial por su fuente de recursos: "Mejoramiento en infraestructura y dotación de

instituciones de educación básica y media. Ley 21 de 1982.” y “Construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional”.

Este programa tiene una participación en el proyecto de presupuesto 2018 de 30%, al asignársele \$497 mil millones; sin embargo, se observa un decrecimiento de 12,7% frente al año 2017. Estas apropiaciones resultan precarias al considerar las inversiones necesarias para el establecimiento del denominado Colegio 10 (cantidad y calidad).

Sector Salud: El total de presupuesto asignado para funcionamiento del Sector Salud asciende a \$24,5 billones para 2018, una variación porcentual del 66,7% frente al presupuesto definitivo de 2017 de \$14,7 billones. La variación es explicada principalmente por el aumento en la cuenta de transferencias corrientes, en especial el rubro de aseguramiento en salud (Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1393 de 2010, 1438 de 2011 y 1607 de 2012).

Por otra parte, la asignación para inversión en 2018 asciende a \$520,6 mil millones, rubro que disminuiría de manera general para las entidades agrupadas en este sector en 11,4% respecto al presupuesto de 2017 de \$587,5 mil millones, con excepción del Invima cuyos recursos de inversión aumentarían en un 32% (Cuadro 41).

Cuadro 41
Sector Salud
Pesos corrientes

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	14.137.209.416.190	24.029.967.105.565	9.892.757.689.375	70,0
Gastos de comercialización	18.200.000.000	18.746.002.000	546.002.000	3,0
Gastos de personal	317.944.035.310	340.998.446.979	23.054.411.669	7,3
Gastos generales	57.048.635.000	57.972.721.000	924.086.000	1,6
Transferencias corrientes	13.744.016.745.880	23.612.249.935.586	9.868.233.189.706	71,8
Inversión	587.519.484.496	520.609.349.906	-66.910.134.590	-11,4
Total	14.724.728.900.686	24.550.576.455.471	9.825.847.554.785	66,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación II. Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRESS fue la entidad encargada de reemplazar al FOSYGA, los Fondos de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), la cual comenzó operaciones el 1 de agosto de 2017.

El Sector Salud y Protección Social está conformado por entidades como: las cuales tienen recursos propios, provenientes de

contribuciones como en el caso de la Superintendencia Nacional de Salud; aportes patronales y de empleados para el Fondo Previsión Social del Congreso – pensiones y el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia; y venta de bienes y servicios para el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (Invima) y el Instituto Nacional de Salud (INS).

El Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social apropian el 95% de los recursos clasificados como de funcionamiento y el 75% de los de inversión.

Según el Ministerio de Salud y Seguridad Social¹⁴, el gasto más representativo del sector corresponde al valor del financiamiento de los regímenes Contributivo y Subsidiado, calculado para ambos en \$44.6 billones para la vigencia 2018; aunque solo parte de los recursos de sector se incluyen en el PGN, que para esta vigencia corresponderían a \$14.1 billones en el rubro de aseguramiento en salud, al margen de las transferencias del SGP para salud de \$8,6 billones. Con los ingresos de las principales fuentes que financian el aseguramiento, el MSPS estimó un valor de \$39,76 billones, más el recaudo de las nuevas fuentes (licores, Iva Social y Cigarrillos) calculadas en \$1,72 billones, se tendría una cifra total de \$41,48 billones para 2018; arrojando un déficit aproximado de \$3,2 billones. Diferencia que se genera en el régimen subsidiado ya que por las fuentes que lo financian se estiman \$16,12 billones y el gasto calculado y monto requerido es de \$19,23 billones.

Esta cifra contrasta con la estimada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en el cual expone un déficit para el sector de \$1,39 billones, como consecuencia de la eliminación del impuesto CREE, teniendo en cuenta que las nuevas fuentes solo cubrirían parte de estos recursos.

Para 2018, los recursos de inversión solicitados por el MSPS fueron cercanos al \$1 billón, es decir 2,5 veces más de los recursos asignados en 2017; sin embargo, de estos se registraron en el presupuesto 2018, \$320.913 millones, \$10.372 millones menos de lo aprobado en la vigencia anterior, recursos agrupados en tres programas que se muestran en el Cuadro 42.

14. Según el informe presentado a la Comisión Séptima del Senado de julio de 2017.

Cuadro 42
Sector Salud
Millones de pesos

Programa	Número de Proyectos	Recursos solicitados	Recursos registrados Ppto. 2018	Diferencia
Salud pública y prestación de servicios	17	916.414	289.713	-626.702
Aseguramiento y administración del Sistema General de la Seguridad Social en Salud	4	12.096	10.100	-1.996
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Salud y Protección Social	6	78.415	21.100	-57.315
Totales	27	1.006.925	320.913	-686.013

Fuente: Base de datos remitida por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas - CDEF. Respuesta MSPS Radicado No. 201712001465671. Elaboró DES Social.

El proyecto de inversión más significativo en el MSPS continúa siendo el correspondiente al Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI el cual se mantendría sin variación para 2018 y corresponde al 70% de los recursos de inversión que maneja el Ministerio, en el programa de salud pública y prestación de servicios. Llama la atención el recorte de \$7 mil millones al proyecto de implementación de las estrategias de promoción salud y prevención enfermedad, los cuales fueron destinados a incrementar proyectos como el de capacitación del talento humano, becas, crédito en \$3 mil millones, por ejemplo.

Los recursos de inversión se redujeron en un 16% para el Instituto Nacional de Salud, donde se recortan sustancialmente recursos a proyectos como el de prevención, control y vigilancia en salud pública, el mejoramiento y fortalecimiento a redes especiales y se destinan estos recursos a la construcción y remodelación de laboratorios, a investigación en salud y a la implantación de sistemas de información.

Los proyectos de inversión del Invima se mantienen, con excepción del proyecto destinado a la adquisición de equipos, insumos y elementos para la repotenciación de equipos a nivel nacional que se incrementa en un 71%, que corresponden a \$4.800 millones.

Finalmente, para este órgano de control, con la información disponible para este análisis, no fue posible establecer el impacto de la creación de la ADRES en el presupuesto de funcionamiento, frente a lo que se venía destinando presupuestalmente durante la operación de Fosyga, ni las acciones y recursos dirigidos a la etapa de posconflicto.

Sector Medio Ambiente: se observa una reducción significativa del presupuesto total para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible del 25,2% respecto a la apropiación vigente de 2017 (Cuadro 43).

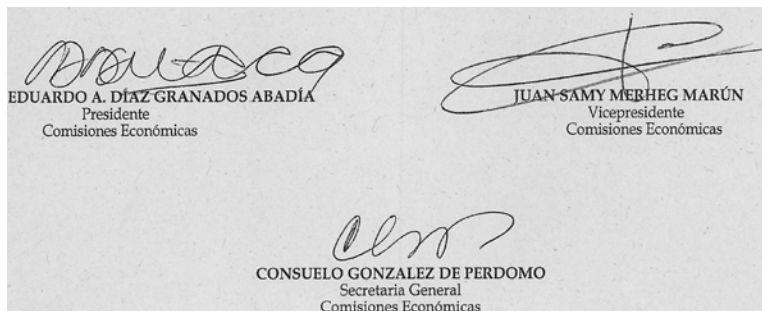
Cuadro 43
Sector Medio Ambiente
Millones de pesos

Tipo de gasto	2017	2018	Diferencia	Variación %
Funcionamiento	295.809.856.000	305.872.953.000	10.063.097.000	3,40
Gastos de personal	188.796.202.000	180.029.831.000	11.233.629.000	6,66
Gastos generales	40.681.605.000	38.924.720.000	-1.756.885.000	-4,32
Transferencias corrientes	86.332.049.000	86.918.402.000	586.353.000	0,68
Inversion	449.392.423.169	251.746.717.040	-197.645.706.129	-43,98
Total	745.202.279.169	557.619.670.040	-187.582.609.129	-25,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIIF Nación II . Cálculos: CGR-CDEFP-DEM

En lo que respecta al presupuesto de Inversión, en el proyecto continúa la tendencia de baja participación del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: \$251.747 millones. Por otra parte, se observa que la reducción del presupuesto de inversión para el sector ambiente y desarrollo sostenible es superior en forma significativa a la disminución del presupuesto total de inversión del PGN, pues mientras para esta última fue del 15%, para el sector ambiente específicamente ésta alcanzó el 43,9%; lo cual pone en riesgo el cumplimiento de las metas físicas formuladas en los Planes de Acción de las entidades beneficiarias de estos recursos para la vigencia 2018 y en consecuencia afectaría también el cumplimiento de las metas trazadas en el PND 2014-2018, el cual le dio especial relevancia a la estrategia de Crecimiento Verde.

Las entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible no tienen contraída deuda ni externa ni interna y en consecuencia no se les apropio recursos para este rubro. Sin embargo se aclara que 10 Corporaciones Autónomas Regionales tienen deuda tanto externa como interna, las cuales se pagan con sus propios recursos.



EDUARDO A. DÍAZ GRANADOS ABADÍA
 Presidente
 Comisiones Económicas

JUAN SAMY MERHEG MARÚN
 Vicepresidente
 Comisiones Económicas

CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO
 Secretaria General
 Comisiones Económicas